# La politique agricole canadienne et les Prairies

Murray Fulton
Ken Rosaasen
Andrew Schmitz

Une etude preparee pour le
Conseil economique du Canada 1989

Le **Conseil économique du Canada** est un organisme consultatif indépendant dont le mandat lui enjoint de faire des études, donner des avis et dresser des rapports concernant une grande variété de questions rattachées au développement à moyen et à long termes de l'économie canadienne. Le Conseil est une société de la Couronne composée d'un président, de deux directeurs et d'au plus vingt-cinq autres membres.

En tant que personne morale, le Conseil assume l'entière responsabilité du contenu de l'*Exposé annuel*, ainsi que de certains autres rapports qui sont clairement désignés comme étant des *Rapports du Conseil*. Il publie aussi d'autres ouvrages dont le contenu est explicitement attribué à des auteurs particuliers plutôt qu'au Conseil lui-même. Ces ouvrages à nom d'auteur sont publiés dans l'une ou l'autre des collections suivantes : les *Études*, qui portent sur des sujets susceptibles d'intéresser un vaste auditoire; les *Analyses techniques*, qui traitent de questions susceptibles d'intéresser les spécialistes dans les domaines étudiés; les *Documents*, qui renferment les résultats provisoires de travaux en cours ou portent sur des sujets s'adressant à un auditoire hautement spécialisé dans le but de stimuler la discussion entre spécialistes, et les *Comptes rendus de conférences*. Le Conseil établit une politique générale touchant ces textes, mais c'est au président qu'il incombe de prendre la décision finale de faire publier, sous les auspices du Conseil, des ouvrages dans ces quatre collections.

Pour se prononcer sur la qualité et l'objectivité des ouvrages à nom d'auteur, le président est conseillé par les deux directeurs. De plus, dans le cas des études et des analyses techniques, le président et les deux directeurs sollicitent l'avis de lecteurs extérieurs spécialisés, qui remettent un rapport confidentiel sur la qualité de ces textes. Le fait de publier un ouvrage à nom d'auteur ne signifie pas que le président ou les membres du Conseil souscrivent aux conclusions ou recommandations qu'il contient, mais plutôt que l'analyse est jugée d'une qualité suffisante pour être portée à l'attention du public.

# La politique agricole canadienne et les Prairies

**Données de catalogage avant publication (Canada)**

Fulton, Murray E.

La politique agricole canadienne et les Prairies

Publ. aussi en anglais sous le titre : Canadian agricultural policy and Prairie agriculture.
ISBN 0-660-92542-7
Cat. MAS no EC22-159/1989F

1. Agriculture – Aspect économique – Provinces des Prairies. 2. Politique agricole – Provinces des Prairies. 3. Céréales – Commerce – Aspect économique – Provinces des Prairies. 4. Crédit agricole – Provinces des Prairies. I. Rosaasen, Kenneth A. II. Schmitz, Andrew. III. Conseil économique du Canada. IV. Titre.

HD1787.F8414 1989 338.1'8712 C89-09751-3

MURRAY FULTON
KEN ROSAASEN
ANDREW SCHMITZ

# La politique agricole canadienne et les Prairies

Les résultats de cette étude demeurent l'entière responsabilité des auteurs et, en tant que tels, n'ont pas reçu l'adhésion des membres du Conseil économique du Canada.

89-05845/

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1989

En vente au Canada par l'entremise des

Librairies associées
et autres libraires

ou par la poste auprès du

Centre d'édition du gouvernement du Canada
Approvisionnements et Services Canada
Ottawa (Canada) K1A 0S9

N° de catalogue EC22-159/1989F
ISBN 0-660-92542-7

# Table des matières


| | | |
|---|---|---|
| **Remerciements** | | **ix** |
| **Avant-propos** | | **xi** |
| **1** | **Introduction** | **1** |
| **2** | **La vocation exportatrice de l'agriculture des Prairies** | **5** |
| | L'évolution de l'agriculture dans les Prairies | 5 |
| | L'agriculture des Prairies et le commerce | 7 |
| | Les céréales | 7 |
| | Le bétail | 9 |
| | Résumé | 9 |
| **3** | **La crise de l'agriculture dans les Prairies** | **11** |
| | Les problèmes des recettes et de la dette | 11 |
| | Exemple nº 1 | 13 |
| | Exemple nº 2 | 14 |
| | Résumé | 15 |
| **4** | **Les caractéristiques de l'agriculture des Prairies** | **17** |
| | L'intensité de capital | 17 |
| | Une plus grande spécialisation | 20 |
| | L'infrastructure rurale | 23 |
| | Les caractéristiques structurelles de l'exploitation agricole | 23 |
| | La structure des collectivités | 25 |
| | Résumé | 25 |
| **5** | **La chute des prix, l'instabilité et la valeur des actifs agricoles** | **27** |
| | La diminution du prix réel du blé | 27 |
| | L'instabilité en agriculture | 27 |
| | La valeur des actifs agricoles | 28 |
| | Résumé | 30 |
| **6** | **La politique agricole du Canada** | **31** |
| | L'intervention de l'État | 31 |
| | L'intervention dans l'intérêt public | 31 |
| | L'intervention axée sur la rente | 32 |
| | Les critères d'évaluation d'une politique | 32 |
| | La stabilisation des prix des actifs | 33 |
| | Les marchés mondiaux des produits agricoles | 33 |
| | La distribution du revenu | 35 |
| | Les effets secondaires | 35 |
| | Résumé | 35 |

| | | |
|---|---|---|
| 7 | **Un aperçu des programmes agricoles au Canada** | 37 |
| | La *Loi sur le transport du grain de l'Ouest* | 39 |
| | La *Loi de stabilisation concernant le grain de l'Ouest* | 40 |
| | L'assurance-récolte | 40 |
| | Le Programme spécial canadien pour les grains | 41 |
| | Le blé à double prix | 42 |
| | Le crédit agricole | 42 |
| | Autres programmes et politiques touchant l'agriculture des Prairies | 42 |
| | Les avances de fonds | 43 |
| | Les programmes de stabilisation concernant la viande rouge | 43 |
| | Résumé | 43 |
| 8 | **Les effets des programmes agricoles canadiens** | 45 |
| | La *Loi sur le transport du grain de l'Ouest* | 45 |
| | L'affectation des ressources | 46 |
| | La scène internationale | 52 |
| | Le revenu agricole | 53 |
| | La répartition du revenu | 54 |
| | Les fluctuations du prix des terres | 54 |
| | Les retombées économiques | 56 |
| | La *Loi de stabilisation concernant le grain de l'Ouest* | 56 |
| | L'affectation des ressources | 57 |
| | La scène internationale | 58 |
| | Le revenu agricole | 59 |
| | La répartition du revenu | 60 |
| | Les fluctuations du prix des terres | 60 |
| | Les retombées économiques | 61 |
| | Le Programme spécial canadien pour les grains | 61 |
| | L'affectation des ressources | 62 |
| | La scène internationale | 63 |
| | Le revenu agricole | 63 |
| | La répartition du revenu | 64 |
| | Les fluctuations du prix des terres | 64 |
| | Les retombées économiques | 64 |
| | L'assurance-récolte | 65 |
| | L'affectation des ressources | 65 |
| | La scène internationale | 65 |
| | Le revenu agricole | 65 |
| | Les retombées économiques | 66 |
| | Le blé à double prix | 66 |
| | L'affectation des ressources | 67 |
| | La scène internationale | 68 |
| | Le revenu agricole | 68 |
| | La répartition du revenu | 68 |
| | Les fluctuations du prix des terres | 68 |
| | Les retombées économiques | 68 |
| | Le crédit agricole | 69 |
| | L'affectation des ressources | 69 |
| | La scène internationale | 69 |
| | Le revenu agricole | 69 |
| | La répartition du revenu | 70 |

Les fluctuations du prix des terres 70
Les retombées économiques 71
Résumé 72

**9 L'effet global des programmes agricoles du Canada sur la dette et le revenu 73**
Endettement et revenu 73
La production agricole 78
Le Canada 78
Les États-Unis et la Communauté européenne 80
Résumé 81

**10 Les éléments à retenir dans une politique agricole canadienne 83**
Les problèmes du revenu et de l'endettement 83
La politique agricole canadienne dans le contexte international 84
Le GATT et les produits agricoles 85
Résumé 88

**Appendices**

**A L'analyse du multiplicateur 91**

**B Dynamique du marché, attentes et valeur des éléments d'actif 95**

**C Une analyse théorique de la politique agricole canadienne 101**

**Notes 117**

**Liste des tableaux et des graphiques 129**

# Remerciements

Nous remercions toutes les personnes qui ont contribué à la préparation de ce rapport et, en particulier, les membres du Comité consultatif pour leurs conseils avisés et les commentaires fort utiles qu'ils ont faits sur les premières versions de l'étude. À bien des reprises, le Comité a su donner au projet l'impulsion nécessaire. Nous avons bénéficié des remarques éclairées de John Graham et Clay Gilson sur les dernières versions du rapport. Julia Taylor nous a fourni une bonne partie du contenu de l'appendice A. Par ses commentaires et suggestions détaillés, Gary Storey nous a apporté une aide précieuse dans les derniers stades de la rédaction. Enfin, nous tenons à remercier Caroline Pestieau, du Conseil économique du Canada, qui a grandement contribué à la qualité de ce rapport en révisant avec le plus grand soin les nombreuses ébauches successives et en suivant la mise au point de la version finale. Bien entendu, nous assumons cependant l'entière responsabilité du rapport dans sa version définitive.

# Avant-propos

La présente étude a été réalisée dans le cadre du projet du Conseil économique sur l'avenir de l'économie céréalière des Prairies, projet qui a reçu son coup d'envoi dans une lettre du premier ministre du Canada datée du 31 mars 1987 :

> Je me réjouis de l'importante initiative que se propose de prendre le Conseil, en collaboration avec les gouvernements fédéral et provinciaux et le secteur privé. Je suis heureux d'appuyer ce projet d'étude, qui servira à stimuler le débat public sur un problème pressant nous concernant tous, celui de l'économie céréalière des Prairies. J'espère que tous y trouveront l'occasion d'un précieux échange d'information tandis que le Conseil, comme toujours, formulera ses opinions, ses conclusions et ses recommandations en toute indépendance.

L'étude porte sur la crise de l'agriculture des Prairies dans les années 80 et souligne tout particulièrement le problème de l'endettement des agriculteurs. Elle fait état des principaux programmes que le gouvernement fédéral a mis en place pour venir en aide aux céréaliculteurs des Prairies. Les auteurs analysent les effets positifs et négatifs de ces programmes et ils en évaluent l'incidence globale sur le secteur agricole de la région.

Les gouvernements de la Saskatchewan et de l'Alberta, le ministère fédéral de l'Agriculture, The Prairie Pools Incorporated, Cargill Limited et la Banque Royale du Canada ont contribué financièrement à la réalisation du projet. Des représentants de chacune de ces institutions et entreprises, ainsi que plusieurs experts indépendants ont donné généreusement de leur temps pour assister aux réunions du Comité consultatif technique qui suivait le déroulement du projet. Le Conseil les remercie tous de leur précieux concours.

D'autres études dans cette série portent sur l'offre et la demande mondiales de blé, de céréales secondaires et de canola, sur la politique canadienne à l'égard de l'agriculture des Prairies, sur les conséquences du resserrement des marges bénéficiaires pour les exploitations agricoles des Prairies et sur les possibilités de diversification de l'agriculture dans la région. Le Conseil a formulé ses recommandations sur les moyens d'améliorer les politiques publiques relatives au secteur agricole des Prairies dans un rapport publié en novembre 1988.

Andrew Schmitz, de l'Université de la Californie (Davis) et de l'Université de la Saskatchewan, a dirigé la recherche faite pour cette étude et il en est un des auteurs. Murray Fulton et Ken Rosaasen font partie du département d'économie agricole à l'Université de la Saskatchewan. Murray Fulton est également chercheur au *Centre for the Study of Cooperatives*.

**Judith Maxwell**
**Présidente**

# 1 Introduction

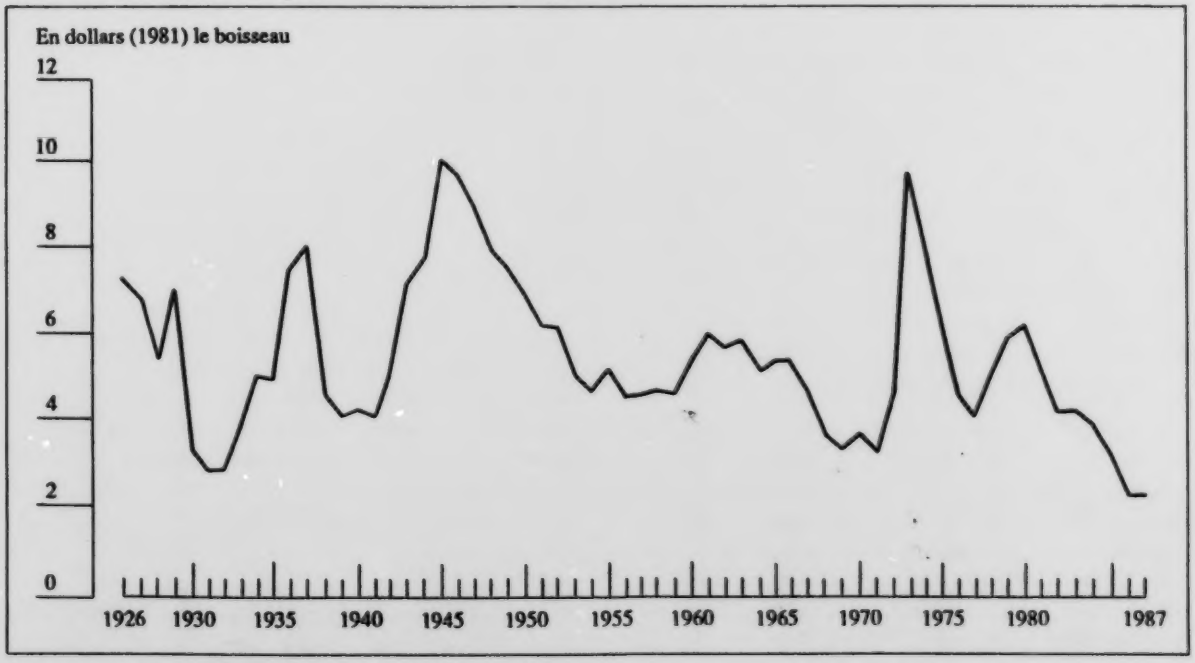
La crise qu'a vécue le secteur agricole des Prairies à compter du milieu des années 80 – une des pires de l'histoire canadienne – est très révélatrice de l'instabilité du secteur agricole. À cause des fluctuations marquées des prix des céréales et du bétail, des caprices du temps, de marchés d'exportation incertains, de variations importantes des taux d'intérêt et d'un marché des terres agricoles fluctuant, la production agricole est devenue une activité extrêmement aléatoire.

Comme les crises précédentes, celle-ci est surtout attribuable à l'effondrement des prix des céréales dans le monde, bien que les sécheresses de 1985 et de 1988 y aient été aussi pour quelque chose. En 1987, les prix réels des céréales étaient plus bas que jamais, même plus bas que durant la crise la plus notoire – la Grande Dépression (graphique 1-1). La situation, toutefois, n'a pas toujours été aussi sombre. Ainsi, au cours des années 70, le prix du blé n'avait jamais été aussi élevé depuis la Seconde Guerre mondiale, l'industrie céréalière était en plein essor dans les Prairies, les fournisseurs de matières premières voyaient leur chiffre d'affaires grossir rapidement, et la prospérité semblait régner partout.

L'optimisme qui régnait à l'époque, alimenté par le crédit, a fait prospérer le marché des terres agricoles. Entre 1971 et 1981, la valeur réelle des terres et des bâtiments a triplé dans les Prairies (graphique 1-2). Mais la baisse des prix des céréales durant les années 80 a fait chuter les recettes (graphique 1-3); c'est alors, entre 1981 et 1987, qu'est survenue la baisse de 50 % de la valeur des terres et des bâtiments (graphique 1-2). Comme nous le verrons, cette hausse et cette baisse prononcées de la valeur des biens constituent une des raisons pour lesquelles l'agriculture est en crise dans les Prairies.

**Graphique 1-1**

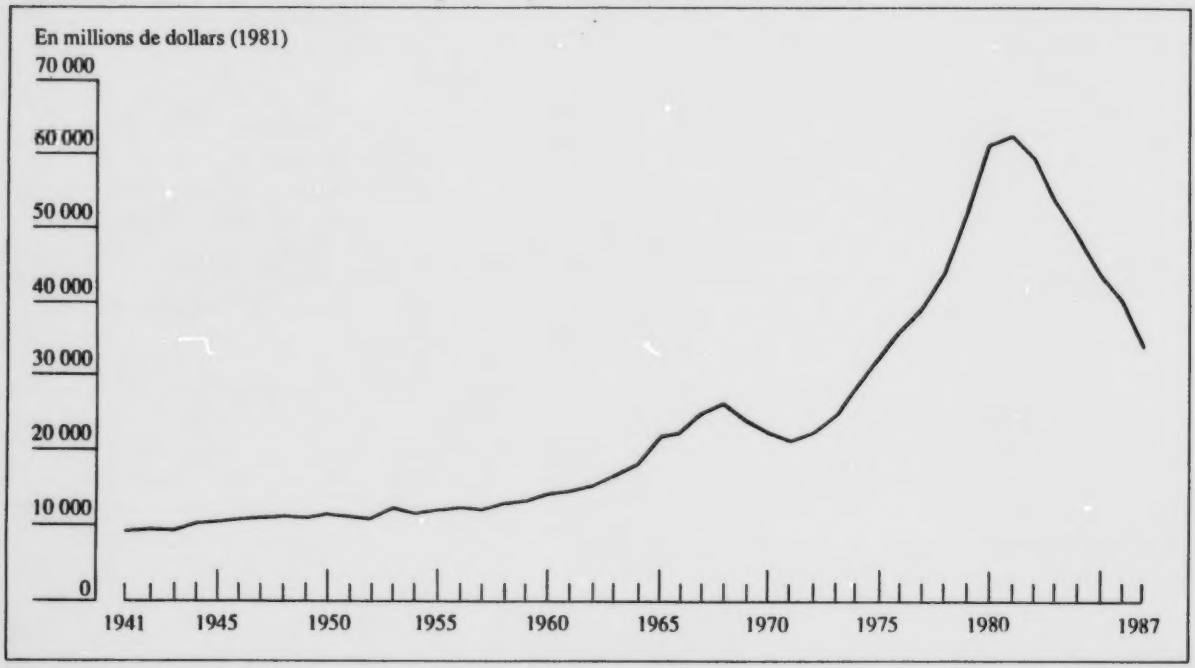
**Prix réel du blé à la ferme, provinces des Prairies, 1926-1987**




SOURCE Agriculture Canada, *Guide des données statistiques agricoles*.

**Graphique 1-2**

**Valeur réelle des terres et des bâtiments agricoles, provinces des Prairies, 1941-1987**




SOURCE Statistique Canada, *Statistiques économiques agricoles*, n° 21-603 au catalogue.

Cette succession de hausses et de baisses dans le secteur céréalier a engendré beaucoup d'incertitude dans le secteur du bétail. En 1987, par exemple, les éleveurs des Prairies faisaient de bonnes affaires parce que le prix de leur principale matière première – les grains de provende – n'avait jamais été aussi bas. C'est tout le contraire qui s'était passé une décennie auparavant, alors que l'industrie de l'élevage avait subi des pertes considérables à cause des prix élevés du grain et d'une baisse de la demande de viande rouge. À l'époque, l'industrie de l'élevage était en difficulté et les agriculteurs et les éleveurs vendaient leurs bovins et leurs porcs dans le but de se retirer du secteur de l'élevage.

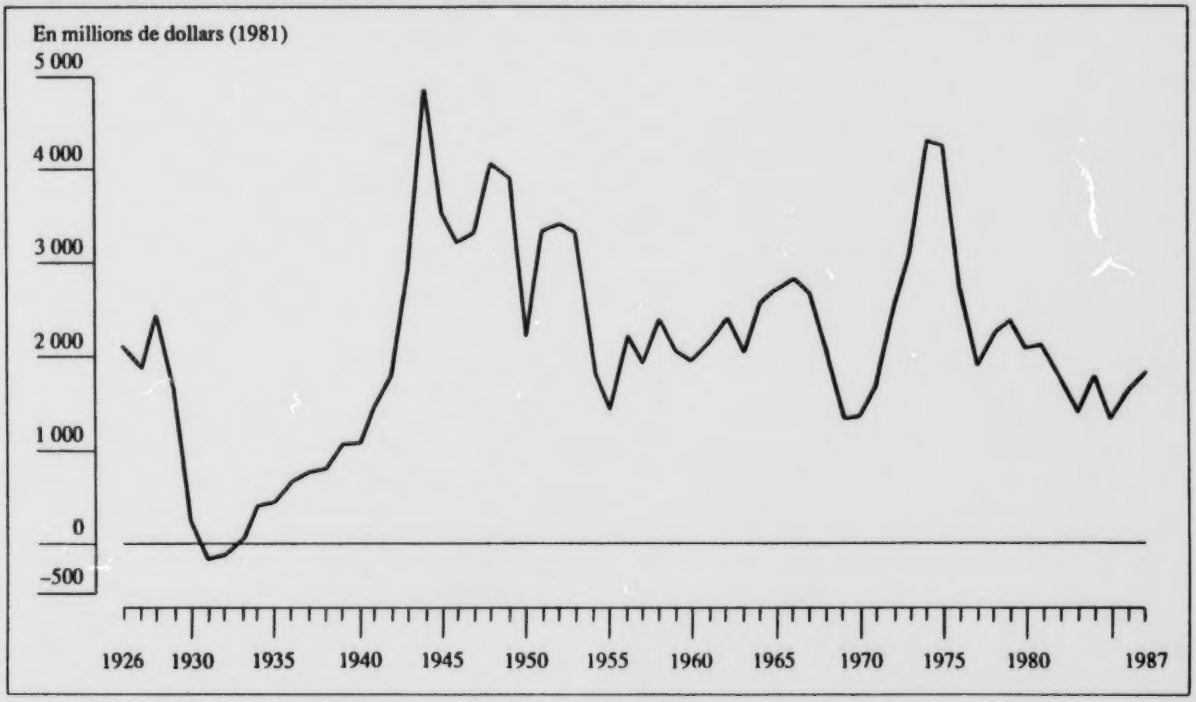
Cette alternance de périodes de prospérité et de crise, et l'incertitude qui en résulte dans le secteur agricole sont attribuables, pour une bonne part, au fait que les Prairies sont fortement tributaires des marchés d'exportation. Ainsi, les Prairies exportent plus de 85 % de leur production de blé[1]. Or, les marchés d'exportation sont extrêmement instables à cause, entre autres, de l'inélasticité de l'offre et de la demande, des aléas du climat, des fluctuations des taux de change et des taux d'intérêt, des profondes transformations qui ont ébranlé la santé de l'économie mondiale et, surtout, des politiques internes des principales nations commerçantes.

Les difficultés et les perspectives d'avenir du secteur agricole des Prairies ont été étudiées à plusieurs reprises, ordinairement dans le cadre d'une analyse de l'agriculture canadienne. Dans tous les cas, les études et les programmes d'action qui s'en dégageaient reflétaient la vigueur du secteur agricole au moment de leur réalisation. L'analyse la plus complète du secteur agricole canadien depuis la fin des années 60 a été réalisée en 1969 par la Commission de planification de l'agriculture canadienne, dont le mandat était d'examiner la crise que vivait l'agriculture canadienne à la fin des années 60. La Commission avait alors proposé, entre autres, des programmes de stabilisation des prix et de la production qui, comme nous le verrons, allaient servir d'assise à plusieurs programmes agricoles en vigueur au Canada aujourd'hui.

Dix ans plus tard, la stratégie agro-alimentaire de 1979 établissait pour l'agriculture les objectifs suivants : 1) développement des marchés; 2) valorisation des ressources; et 3) recherche orientée[2]. Cette étude de la politique agricole

**Graphique 1-3**

**Revenu agricole net réalisé réel, provinces des Prairies, 1926-1987**




SOURCE Statistique Canada, *Statistiques économiques agricoles*, n° 21-603 au catalogue.

canadienne s'est faite à une époque où l'avenir de l'agriculture était extrêmement prometteur. Les recommandations de la stratégie agro-alimentaire reflétaient cet optimisme : le problème consistait à trouver des moyens d'accroître la production et de l'écouler.

En 1985, les premiers ministres des provinces ont formulé une stratégie agricole nationale dans le but de faire l'unanimité autour des grands problèmes qui confrontaient l'agriculture canadienne à l'époque. Des politiques agricoles de plus en plus protectionnistes dans le monde ont incité les premiers ministres à recommander que le secteur agricole devienne plus actif sur le marché mondial et que l'État l'appuie dans ses efforts en participant à la recherche, à la conservation des ressources et au développement des marchés et en partageant les risques de pertes avec les producteurs.

En 1987, la crise de l'agriculture des Prairies incitait le premier ministre à demander au Conseil économique du Canada d'entreprendre un projet de recherche sur « L'avenir de l'économie céréalière dans les Prairies ». Notre étude, intitulée *La politique agricole canadienne et les Prairies*, est l'une de celles qui ont été commandées par le Conseil avant la rédaction du rapport de synthèse. Par définition, cette étude ne portera pas sur tous les aspects de l'agriculture des Prairies. Par exemple, les questions ayant trait à la demande, à l'offre et au prix futurs des céréales et des oléagineux sur le marché mondial, bien qu'extrêmement importantes pour l'avenir de l'agriculture dans les Prairies, seront examinées dans une autre étude[3].

Une des causes majeures de la crise – la « guerre du commerce des céréales » – est abordée dans une seconde étude qui traite également du rôle du Canada sur le marché international et des conséquences, pour l'agriculture des Prairies, de la libéralisation du commerce mondial des céréales[4]. Une troisième étude traite des grandes tendances des coûts et des prix dans l'agriculture de la région, ainsi que des difficultés financières auxquelles doivent faire face les agriculteurs[5]. Ces études servent également de toile de fond à l'analyse contenue dans le présent document.

La présente étude vise d'abord à décrire la crise que traverse l'agriculture des Prairies et à évaluer les effets que la politique agricole canadienne a eus dans le passé. Plus précisément, voici nos objectifs :

- décrire et mettre en lumière les principales caractéristiques économiques de l'agriculture des Prairies;

- décrire la crise que vit l'agriculture des Prairies en termes de recettes et de dette;

- expliquer de quelle façon la prospérité des années 70 a engendré la crise des années 80 en se répercutant sur le niveau d'endettement des producteurs des Prairies;

- examiner et étayer les principaux programmes agricoles ayant une incidence sur l'agriculture des Prairies;

- déterminer l'effet de ces programmes sur la crise et la santé du secteur agricole; et

- proposer des moyens d'aborder la crise actuelle et la viabilité future du secteur agricole des Prairies.

Étant donné que la présente étude à servi de base aux recommandations formulées par le Conseil, elle ne traitera pas de choix de politiques. Les auteurs, toutefois, ont fait des recommandations à cet égard dans d'autres travaux.

Pour étudier l'avenir de l'agriculture dans les Prairies et pour envisager toute refonte des programmes devant permettre d'affronter convenablement la crise, il est important d'avoir à l'esprit les programmes et l'importance des paiements de transfert qui existent actuellement. Ces programmes, de même que la nature et les caractéristiques du marché mondial des céréales, les niveaux des recettes et de la dette, la vocation exportatrice de l'agriculture des Prairies, ainsi que la forte importance du capital dans l'industrie constituent les « conditions de base » à partir desquelles nous examinons le problème. Ces conditions sont importantes dans la mesure où elles nous renseignent sur la faisabilité d'autres programmes et stratégies agricoles.

Par exemple, même s'il est très souhaitable que l'industrie agricole fonctionne sans subventions partout dans le monde, ce n'est probablement pas demain qu'il en sera ainsi. Cela exigerait, en effet, la collaboration de nombreux pays souvent très différents, sans compter qu'un secteur agricole non subventionné pourrait ne pas répondre aux aspirations de tous ces pays. En dépit du fait qu'un changement de cette nature serait généralement bénéfique, certains pays pourraient hésiter à y souscrire immédiatement, car il entraînerait des modifications dans leur appareil bureaucratique et occasionnerait des pertes à des groupes qu'il faudrait indemniser ou apaiser d'une façon quelconque[6]. Il se passe des choses qui vont dans ce sens au Canada et il faudra en prendre conscience avant qu'un changement profond ne puisse se produire chez nous[7].

Notre étude est rédigée selon le plan suivant. Dans le chapitre 2, nous examinons l'importance des exportations dans l'agriculture des Prairies, l'instabilité inhérente au marché des exportations et l'importance qu'elle a pour l'industrie. Dans le chapitre 3, nous dégageons les principaux aspects de la crise qui secoue l'agriculture des Prairies et nous les mettons directement en relation avec l'instabilité sous-jacente d'un secteur agricole à vocation exportatrice. Dans le chapitre 4, nous abordons d'autres aspects de l'agriculture des Prairies, notamment les tendances relatives à la capitalisation des exploitations agricoles et à l'évolution de la taille de ces exploitations, et la structure de spécialisation vers la production céréalière et le bétail. Dans le chapitre 5, nous proposons un cadre de référence pour mieux comprendre les changements survenus dans l'agriculture des Prairies. Nous nous penchons tout spécialement sur le rapport qui existe entre les recettes des agriculteurs et la valeur des actifs agricoles et nous tentons de déterminer dans quelle mesure les gouvernements peuvent agir sur ces variables au moyen de politiques et de programmes.

Dans le chapitre 6, nous décrivons un certain nombre de raisons qui motivent l'intervention de l'État dans l'agriculture et nous formulons des critères devant servir à évaluer les programmes agricoles. Dans le chapitre 7, nous décrivons les principaux programmes qui ont influé sur l'agriculture des Prairies dans les années 80. Nous le faisons sans analyser les programmes, pour que le lecteur qui veut se familiariser avec les grandes lignes de la politique agricole canadienne puisse le faire rapidement et facilement. Dans le chapitre 8, nous analysons, programme par programme, les effets des politiques agricoles. Les conséquences globales des programmes agricoles canadiens sur l'agriculture des Prairies sont examinées dans le chapitre 9. Dans le chapitre, nous résumons les principales conclusions de notre étude et nous décrivons les contraintes qu'elles impliquent pour les responsables de la politique agricole et pour le secteur de l'agriculture.

# 2 La vocation exportatrice de l'agriculture des Prairies

Pour bien comprendre la nature de l'agriculture des Prairies et sa vocation exportatrice, il faut savoir comment a évolué l'économie agricole du Canada. Les ressources des diverses provinces, l'emplacement des marchés, les attitudes des agriculteurs, le climat, les changements technologiques et économiques et la nature des politiques de réglementation ont tous contribué à façonner l'agriculture des Prairies.

## L'évolution de l'agriculture dans les Prairies

L'agriculture a débuté dans les Prairies vers les années 1880, avec comme principale activité l'élevage de bovins. Des frais de transport élevés et une piètre conjoncture économique mondiale rendaient marginale la céréaliculture d'exportation. Mais l'économie de la culture des céréales dans les Prairies a vite changé sous l'effet des progrès technologiques, de l'évolution des politiques de l'État et d'une nouvelle conjoncture mondiale. Avec l'invention du navire à vapeur, qui a fait beaucoup baisser le coût du transport par mer, et la construction du chemin de fer, le grain des Prairies canadiennes pouvait désormais être vendu à prix compétitif sur les principaux marchés de Grande-Bretagne et d'Allemagne. L'amélioration des conditions économiques en Europe vers la fin des années 1890 a fait augmenter la demande d'exportation de blé, tandis que les fermes expérimentales ouvertes par le gouvernement fédéral ont permis de mettre au point des variétés de blé résistantes à la sécheresse et mieux adaptées au climat de l'Ouest canadien.

Souhaitant assurer l'unité économique et politique de cet immense pays créé en 1876, le gouvernement a encouragé le peuplement des Prairies, notamment en favorisant activement la colonisation de l'Ouest, ainsi que l'industrialisation du Canada grâce à une protection douanière. En fait, il existait un lien entre ces deux moyens puisque, pour favoriser l'activité économique dans l'Ouest, il fallait accroître la demande de biens et de services fournis par les usines de fabrication protégées du centre du pays[1]. Fowke prétend que, bien que cette politique ait contribué, à l'époque, au développement de l'ouest du Canada, elle a par la suite empêché quelque peu la région de mettre sur pied un secteur industriel et de diversifier son activité économique. Ce qu'il faut retenir, c'est que l'agriculture des Prairies a largement bénéficié des paiements de transfert du gouvernement fédéral au cours des années 80, mais qu'il n'en a pas toujours été ainsi. En fait, pendant longtemps dans l'histoire canadienne, la proportion des recettes des agriculteurs attribuable aux programmes de l'État était très faible[2].

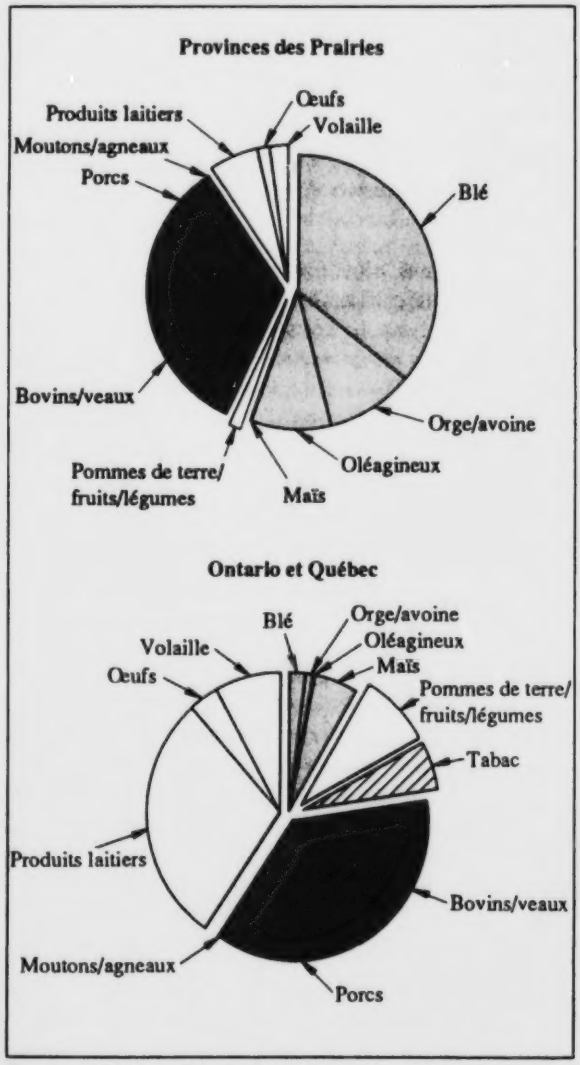
La production de bétail a toujours été une activité économique importante dans les Prairies, mais, dans les années 20, le blé était devenu roi. Le Canada était considéré comme « le grenier du monde », représentant plus de 35 % des exportations mondiales de blé. Les pressions exercées à la fin de la Première Guerre mondiale en vue de la création d'un organisme de vente gouvernemental et ensuite, ce projet ne voyant pas le jour, de coopératives du blé, dénotent l'importance que les agriculteurs des Prairies attachaient au marché des exportations et leur désir de rentabiliser le plus possible ce qu'ils voyaient comme leur principal marché.

Pendant que l'agriculture de l'Ouest canadien devenait exportatrice, les secteurs agricoles du centre et de l'est du pays commençaient à alimenter le marché local. Les premiers colons de ces régions risquaient en effet la famine si leurs approvisionnements alimentaires en provenance d'Europe étaient coupés. Il était donc vital pour eux d'atteindre l'autosuffisance. Ainsi, à mesure que la population de ces régions augmentait, le nombre de marchés des produits agricoles augmentait lui aussi. Puisque les ressources agricoles disponibles étaient limitées par rapport à la taille du marché local, les agriculteurs avaient tendance à produire un vaste assortiment de produits agricoles destinés aux consommateurs locaux.

L'aboutissement de ces points de départ très différents est illustré au graphique 2-1, où est comparée la provenance des rentrées de fonds des agriculteurs des Prairies et de ceux de l'Ontario et du Québec. Dans les Prairies, plus de 50 % des rentrées de fonds viennent de produits dont une partie importante est exportée : le blé, l'orge, l'avoine et les oléagineux. C'est le contraire en Ontario et au Québec, où la majorité des rentrées de fonds vient de produits dont le marché principal est le marché canadien : produits laitiers, volaille, œufs, maïs, pommes de terre, fruits et légumes. Dans les deux régions, une bonne part des recettes viennent du bétail, qui est écoulé aussi bien sur les marchés d'exportation que sur place.

**Graphique 2-1**

**Recettes tirées de la vente de certains produits agricoles, Ontario et Québec et provinces des Prairies, 1986**




SOURCE Agriculture Canada, *Guide des données statistiques agricoles.*

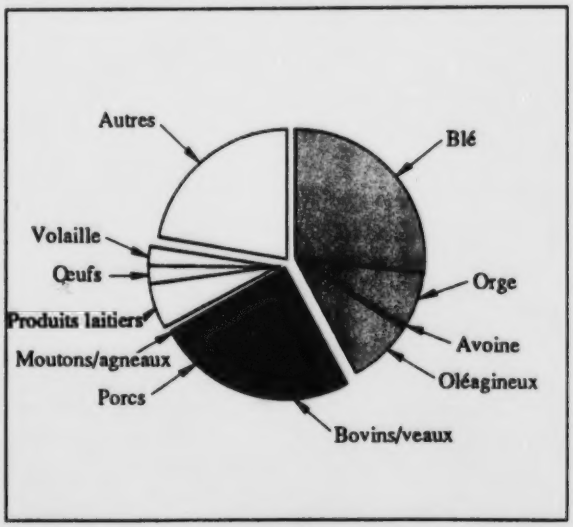
À mesure que l'agriculture canadienne se développait, un clivage est apparu. Les agriculteurs de l'Ouest canadien étaient, et sont encore, plus portés vers les marchés extérieurs, tandis que ceux des autres régions sont plus orientés vers le marché intérieur. Dès le début, les Prairies importaient également bon nombre des facteurs de production nécessaires à leur agriculture, d'abord les charrues et le fil de fer barbelé, puis les machines et les véhicules. Par conséquent, le commerce était, et demeure, important à la fois pour la production et pour les facteurs de production.

Les marchés d'exportation de produits comme le blé et le canola sont beaucoup plus instables que les marchés intérieurs de produits comme les œufs, la volaille et les produits laitiers. Les conditions météorologiques dans les autres pays, l'évolution du niveau de l'activité économique mondiale et les politiques intérieures des autres grands pays importateurs et exportateurs sont autant d'éléments qui contribuent aux oscillations marquées observées sur les marchés d'exportation. Au niveau national, toutefois, l'existence d'une politique de gestion de l'offre de volaille et de produits laitiers a atténué ces fluctuations[3]. C'est pour cette raison que la dépendance de l'agriculture des Prairies à l'endroit des marchés d'exportation s'est traduite par un niveau plus élevé de risque et d'incertitude pour les agriculteurs et pour les économies de cette région.

L'activité économique n'est pas partout la même dans la région des Prairies. La production agricole est en effet très différente au Manitoba, en Saskatchewan et en Alberta. Par exemple, les agriculteurs de l'Alberta retirent une proportion beaucoup plus forte de leurs recettes du bétail que ceux de la Saskatchewan et du Manitoba, tandis que la Saskatchewan dépend encore beaucoup de la production de céréales et d'oléagineux (graphiques 2-2, 2-3 et 2-4). En outre, l'agriculture est plus diversifiée au Manitoba et en Alberta qu'en

**Graphique 2-2**

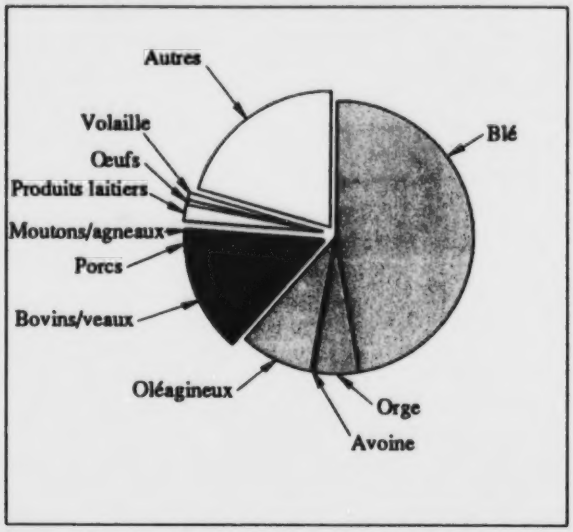
**Recettes moyennes tirées de la vente de certains produits agricoles, Manitoba, 1983-1987**




SOURCE Agriculture Canada, *Guide des données statistiques agricoles.*

**Graphique 2-3**

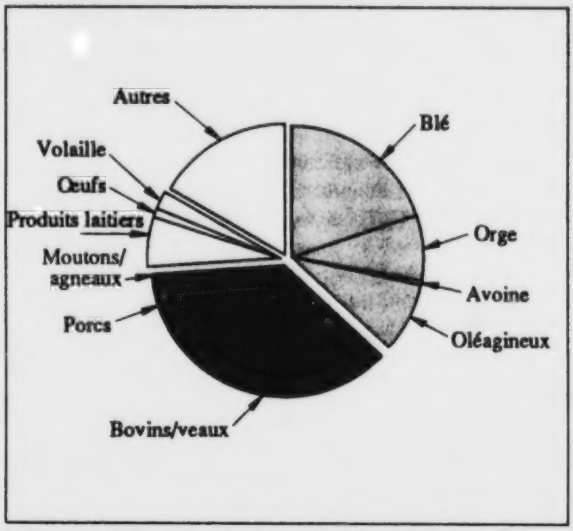
**Recettes moyennes tirées de la vente de certains produits agricoles, Saskatchewan, 1983-1987**




SOURCE Agriculture Canada, *Guide des données statistiques agricoles.*

**Graphique 2-4**

**Recettes moyennes tirées de la vente de certains produits agricoles, Alberta, 1983-1987**




SOURCE Agriculture Canada, *Guide des données statistiques agricoles.*

Saskatchewan, dans la mesure où elle comprend une plus grande part de produits comme les laitages, les œufs et la volaille. Ces différences géographiques s'expliquent de nombreuses façons. Dans le cas de l'engraissement du bétail, la production semble s'être déplacée vers l'Alberta à cause de facteurs comme l'approvisionnement en aliments et son coût, l'infrastructure commerciale, la gestion des parcs d'engraissement et l'aide gouvernementale[4].

## L'agriculture des Prairies et le commerce

### *Les céréales*

Les marchés d'exportation de céréales, dont dépendent beaucoup les Prairies, ont changé radicalement depuis le début de la colonisation de la région, surtout à cause de deux facteurs : 1) le progrès technologique; et 2) les politiques intérieures des pays exportateurs et importateurs[5]. Sous l'effet de ces facteurs, l'offre a en général augmenté plus rapidement que la demande, ce qui a entraîné une tendance à la baisse des prix réels du grain et entretenu l'instabilité des marchés[6].

Le graphique 1-1 illustre les prix réels du blé canadien à la ferme depuis 1926. Ces prix sont très instables et suivent une tendance à la baisse, qui est avant tout attribuable au changement technologique : amélioration des rendements, rusticité des récoltes et résistance aux ennemis des cultures. Ces perfectionnements technologiques ont d'abord été adoptés, dès le début du siècle, par les grands pays exportateurs, comme le Canada et les États-Unis, puis, plus récemment, par des pays importateurs du monde industrialisé et du Tiers Monde. Au cours des 10 ou 15 dernières années, par exemple, la Chine a doublé sa production de blé pour devenir, en 1987, le premier producteur mondial de cette céréale. La production a également beaucoup augmenté en Inde, au Pakistan et dans les pays de la Communauté économique européenne (CEE), qui ont cessé d'être des importateurs pour devenir des exportateurs nets.

L'instabilité quasi permanente du marché mondial des céréales est imputable à de nombreux facteurs : demande inélastique, variations climatiques d'année en année, fluctuations de l'activité économique à l'échelle mondiale et politiques nationales des principales puissances céréalières, ce dernier facteur étant extrêmement important. Le marché céréalier mondial est loin d'offrir une situation de concurrence parfaite. Il est au contraire très étroitement réglementé, et nombreux sont les producteurs qui bénéficient de généreuses mesures de soutien des prix. Les prix des céréales sont bas dans les années 80 à cause, surtout, d'un surplus de production dans le monde – un surplus grandement dû aux politiques intérieures des principaux pays producteurs de céréales.

Pour mieux comprendre l'importance des politiques protectionnistes, prenons l'exemple de l'Europe. À une certaine époque, on y importait beaucoup de céréales. La Grande-Bretagne et l'Allemagne étaient alors les principaux acheteurs de blé canadien. Aujourd'hui, la CEE est un important exportateur de céréales. En fait, durant la campagne agricole 1988-1989, la CEE pourrait fort bien remplacer le Canada en tant que deuxième exportateur de blé en importance dans le monde. Cet accroissement de la production s'explique avant tout par la Politique agricole commune (PAC) qui a été adoptée au début des années 60. En vertu de la PAC, on fixe, à l'intérieur de la CEE, un prix qui dépasse généralement le niveau des prix sur le marché mondial. Les pays et les commerçants qui veulent vendre des céréales à la CEE doivent payer un droit qui a pour effet de porter le prix des biens importés au niveau du prix intérieur. À cause du prix de soutien plus élevé, les agriculteurs ont eu recours à des technologies à rendement plus élevé et ils ont augmenté le volume des facteurs de production. C'est pour cette raison que la production a pratiquement doublé dans la CEE entre 1970 et 1987[7].

D'autres pays subventionnent massivement leurs producteurs. Par exemple, au Japon, les prix des produits agricoles sont, depuis le début des années 80, au moins cinq fois plus élevés qu'au Canada[8]. Si ces politiques favorisent la stabilité pour les producteurs nationaux, elles engendrent en revanche de l'instabilité sur les marchés d'exportation. Autrement dit, les politiques intérieures de régions comme la CEE et le Japon isolent l'agriculture des forces du marché mondial; ce faisant, elles provoquent l'instabilité des marchés d'exportation de pays comme le Canada et l'Australie et y font baisser les prix.

Malgré les changements qui surviennent en Europe et en Extrême-Orient au niveau de la production, les États-Unis, avec une politique agricole et un dynamisme de la production très différents de celles des autres pays, occupent encore le premier rang dans le commerce agricole international. Au cours des années 50 et 60, les États-Unis ont pris des mesures pour réduire la production. Le gouvernement américain a ainsi mis en œuvre des programmes de stockage et offert de verser un prix cible (généralement plus élevé que le prix mondial) aux producteurs s'ils mettaient hors production une partie de leurs terres. Ces politiques et ces programmes ont contribué à la stabilité relative qui a régné durant les années 50 et 60 (graphique 1-1)[9].

Lorsque les prix étaient à la hausse au début des années 70, ces terres mises de côté ont de nouveau été utilisées quand les agriculteurs des États-Unis, comme ceux des autres pays, ont réagi à la demande accrue de céréales. Cette hausse des prix, combinée à l'augmentation des superficies ensemencées, a fait beaucoup augmenter la production céréalière aux États-Unis, avec le résultat que les Américains ont considérablement accru leur part du marché mondial. Mais, à cause d'une baisse des prix mondiaux au début des années 80, les États-Unis, au moyen du *farm bill* de 1981, ont de nouveau appliqué leur politique de prix cible et de mise hors production[10].

Le *farm bill* de 1981 venait ralentir la production des États-Unis au moment même où les pays de la CEE et d'autres accroissaient la leur. C'est ainsi que les États-Unis ont vu leur part du marché fondre par rapport à ce qu'elle était à la fin des années 70. Mais si les Américains étaient prêts à renoncer à une part du marché pendant un certain temps pour faire monter les prix mondiaux, ils ne voulaient pas suivre cette stratégie indéfiniment. Autrement dit, les États-Unis ne voulaient pas que d'autres pays producteurs, et en particulier ceux de la CEE, profitent de leur politique.

Pour pouvoir réduire leurs stocks et reconquérir leur part du marché, les États-Unis, dans leur *farm bill* de 1985, ont abaissé leur *loan rate*[11]. La baisse du prix mondial d'environ 1,30 $ CAN le boisseau qui en est résultée (le *loan rate* américain ayant été ramené de 3,40 $ US à 2,40 $ US le boisseau) a eu des effets dévastateurs sur l'agriculture des Prairies[12]. Par surcroît, les États-Unis, en vertu de leur programme de valorisation des exportations (*Export Enhancement Program*), pouvaient subventionner les ventes à l'exportation vers des pays désignés en deçà du niveau de 2,40 $ US le boisseau. Ils ont beaucoup utilisé ce programme pour tenter de réduire le niveau de leurs stocks de céréales et pour se réapproprier la part du marché que leur avaient enlevée les autres pays exportateurs[13].

Certains experts ont prétendu que d'autres pays producteurs étaient partiellement responsables de la décision des États-Unis de réduire le *loan rate*. En continuant d'accroître leurs exportations au moyen de prix intérieurs élevés et de fortes subventions à l'exportation pendant que les États-Unis réduisaient leur production et augmentaient leurs stocks pour garder le prix mondial à la hausse, des pays producteurs comme ceux de la CEE ont forcé les États-Unis à modifier leur stratégie. La CEE a réagi à la politique américaine, non pas en réduisant sa production, mais en augmentant ses subventions à l'exportation. C'est ce qui a donné lieu à la « guerre des céréales », au cours de laquelle les pays en présence ont tenté de reconquérir ou de conserver leur part du marché en abaissant le prix auquel ils étaient disposés à vendre.

En raison de sa vocation exportatrice, c'est dans ce contexte que l'agriculture des Prairies doit affronter la concurrence. Sans l'aide de l'État, cependant, elle ne peut rivaliser

avec la production et les exportations massivement subventionnées des autres principales nations commerçantes. Bien que le problème en soit un de surplus de production, il n'est pas dans l'intérêt du Canada de réduire sa production et ses ventes à l'exportation à moins que d'autres pays ne fassent de même; en effet, étant donné le pouvoir limité du Canada au plan commercial, toute réduction de sa production ou de ses exportations ne fera qu'empirer sa situation. Et si l'aide financière dont bénéficient les agriculteurs du Canada peut signifier, pour les autres pays, que le Canada ne veut pas contribuer à régler le problème de la surproduction, elle signifie également qu'il ne renoncera pas facilement à son agriculture.

Le Canada sait qu'il est coûteux d'accorder des paiements de transfert à l'agriculture des Prairies. Il a donc favorisé ouvertement une libéralisation du commerce agricole, puisque l'agriculture des Prairies serait compétitive en situation de libre-échange. À titre de membre du Groupe de Cairns, qui s'est fait le défenseur de la libéralisation du commerce des produits agricoles, le Canada a contribué à faire inclure le commerce des produits agricoles dans les négociations de l'*Uruguay Round* de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce. Nous approfondirons la question de la participation du Canada au GATT dans les chapitres 6 et 9.

### *Le bétail*

La production de viande rouge est également génératrice de revenus dans la région des Prairies. Comme nous l'avons déjà montré, elle est particulièrement importante en Alberta, où elle est à l'origine de plus d'un tiers des recettes agricoles (graphique 2-4). Les Prairies exporte de la viande rouge non seulement vers les autres régions du Canada mais aussi à l'extérieur du pays, où les États-Unis constituent le marché le plus important de ces produits. Des démarches ont également été faites pour étendre les exportations de bœuf et de viande de porc au marché japonais.

La nature du commerce du bétail est telle que les problèmes des éleveurs sont très différents de ceux des producteurs de céréales et d'oléagineux. L'importance des expéditions de bœuf et de viande de porc vers les États-Unis montre que les producteurs sont beaucoup plus préoccupés par l'accès au marché américain. En fait, on estime que ce sont les producteurs de viande de porc et de bœuf qui profiteront le plus de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis[14]. C'est surtout vrai pour l'Alberta, dont l'économie agricole est beaucoup plus axée sur le bétail.

Malgré tout, les éleveurs se soucient de la situation sur le marché mondial des céréales. Il existe en effet un lien important entre le commerce céréalier et celui de la viande rouge et de ses produits, puisque dans la région des Prairies, les porcs et les bovins sont nourris aux grains de provende. Durant la période de hausse du prix des céréales du début des années 70, par exemple, l'industrie de l'élevage a subi de lourdes pertes financières, et de nombreux producteurs ont dû se départir de leurs troupeaux de bovins et de leurs entreprises porcines. Lorsque les marchés céréaliers se sont effondrés au milieu des années 80, l'industrie de l'élevage s'est raffermie.

Mais ce lien se manifeste aussi d'une autre façon. Ainsi, avant les années 70, de nombreux exploitants de la région des Prairies faisaient à la fois de l'élevage et de la céréaliculture. Pour diverses raisons, notamment les politiques gouvernementales et la grande vigueur du prix des céréales dans les années 70, beaucoup d'agriculteurs se sont spécialisés exclusivement dans la production céréalière (voir le chapitre 4 pour en savoir davantage sur ce point). Le problème que posait cette orientation s'est révélé au milieu des années 80, avec l'effondrement de l'économie céréalière. De nombreux agriculteurs, qui s'étaient concentrés sur une seule activité, ont eu de la difficulté à s'adapter lorsque celle-ci a été perturbée. Le problème de la spécialisation, que ce soit au niveau de la ferme ou de la province, est beaucoup plus aigu en Saskatchewan que dans les économies plus diversifiées de l'Alberta et du Manitoba.

## Résumé

L'agriculture des Prairies est fortement tributaire des exportations, surtout pour ce qui est des céréales et des oléagineux. Cette grande dépendance à l'endroit du commerce, toutefois, ne va pas sans risques et incertitudes. Le marché international, qui est foncièrement instable, l'est devenu beaucoup plus depuis quelques années à cause des mesures protectionnistes et des politiques agricoles intérieures des autres grandes nations commerçantes et productrices.

Les mesures protectionnistes ont également fait beaucoup baisser les prix des céréales et des oléagineux depuis le milieu des années 80, ce qui est à l'origine de la crise que traverse maintenant l'agriculture des Prairies. Les principaux aspects de cette crise sont décrits dans le chapitre suivant.

# 3 La crise de l'agriculture dans les Prairies

L'agriculture des Prairies traverse, depuis le milieu des années 80, une crise qui est peut-être encore plus grave que la Grande Dépression. Et la situation serait encore pire sans les nombreux programmes utilisés pour compenser, du moins en partie, l'effondrement des prix mondiaux des céréales[1]. Mais cela ne signifie pas forcément que les choses sont critiques pour tous les agriculteurs. Comme nous le verrons plus loin, on peut considérer que moins de 30 % des agriculteurs connaissent de graves problèmes financiers. En outre, les rentrées de fonds ont été convenables dans certains secteurs de l'agriculture. Les entreprises de naissage-élevage et les entreprises porcines, par exemple, ont fait d'excellentes affaires en 1987.

Dans le présent chapitre, nous décrivons les divers aspects de la crise. Il importe ici, en particulier, de parler de ceux qui concernent les recettes et la dette. Nous allons donc aborder ces deux problèmes de façon assez détaillée dans le cadre de l'instabilité inhérente à une agriculture exportatrice.

## Les problèmes des recettes et de la dette

L'élevage est important dans certaines régions, mais la production de céréales et d'oléagineux est l'activité majeure du secteur agricole des Prairies. Comme nous l'avons vu dans le chapitre précédent, la baisse des prix des principaux produits de la région des Prairies durant les années 80 est directement liée à ce qui s'est produit sur le marché international. La Saskatchewan, dont la spécialité est surtout la production céréalière, est la province des Prairies qui a le plus souffert de la baisse des prix. L'Alberta et le Manitoba, où le bétail et d'autres produits agricoles regroupent une plus forte proportion des exploitations agricoles, ont également souffert, mais moins.

Il est utile de voir ce qui est arrivé à l'économie de la céréaliculture. Le prix initial du blé de première qualité – le blé vitreux roux du printemps n° 1 – au début de la campagne agricole 1987-1988 était de 2,60 $ le boisseau. Pour mieux comprendre ce que signifie ce prix, prenons le coût de production d'un boisseau de ce blé. Des données, par exemple, sur la zone des terres brunes de la Saskatchewan montrent qu'en 1986, les coûts variables de production du blé variaient dans une fourchette de 1,60 $ à 2,40 $ le boisseau, tandis que le coût total était d'environ 5 $ le boisseau (tableau 3-1). Même en excluant le coût des terres, le coût total dépasse tout de même 4 $ le boisseau. Il est permis de croire que les coûts de production seront sensiblement les mêmes dans d'autres régions des Prairies.

Le prix initial du blé pour la campagne agricole 1987-1988 était assez élevé pour couvrir les coûts variables de

**Tableau 3-1**

**Superficie cultivée, rendement et coûts variables et coûts fixes de la production de blé, selon la méthode de culture, zone des terres brunes, Saskatchewan, 1986**

| | Méthode de culture | |
|---|---|---|
| | sur jachère | sur chaume |
| Superficie moyenne (acres) | 511,75 | 430,37 |
| Rendement moyen (boisseaux/acre) | 29,20 | 24,84 |
| | En dollars l'acre | |
| Matériel | 24,65 | 37,41 |
| Énergie | 7,95 | 7,33 |
| Réparations | 5,53 | 5,41 |
| Fonds d'exploitation | 2,29 | 3,05 |
| Total des coûts directs | 40,42 | 53,20 |
| Main-d'œuvre | 6,13 | 5,99 |
| Total des coûts variables | 46,55 | 59,19 |
| – par boisseau | 1,59 | 2,38 |
| Gestion | 17,82 | 11,70 |
| Équipement et bâtiments | 54,66 | 38,12 |
| Terres | 25,36 | 23,31 |
| Total des coûts fixes | 97,84 | 73,13 |
| Total des coûts variables et des coûts fixes | 144,39 | 132,32 |
| – par boisseau | 4,95 | 5,33 |

SOURCE R. A. Schoney, « 1986 costs of producing crops and forward planning manual for Saskatchewan », Département d'économie agricole, Université de la Saskatchewan; et Université de la Saskatchewan, *Farmlab Bulletin*, FLB 86-01, septembre 1986, tableau 1*a*, p. 8.

production, mais non pour couvrir une partie importante des coûts fixes. Le problème des agriculteurs en est donc un de recettes : leurs ventes ne leur rapportent pas assez pour pouvoir faire face aux coûts de production. Autrement dit, lorsque le prix du blé est inférieur à 3 $ le boisseau, les recettes des agriculteurs ne leur permettent pas d'assurer leur subsistance, d'exploiter leurs fermes et de continuer d'investir dans leurs terres, leurs bâtiments et leurs machines.

Les politiques agricoles adoptées par les gouvernements fédéral et provinciaux ont quelque peu atténué le problème de recettes de nombreux agriculteurs. Par exemple, le programme introduit en 1976 aux termes de la *Loi de stabilisation concernant le grain de l'Ouest* (LSGO) a permis d'accroître de façon substantielle les recettes des agriculteurs ces dernières années[2]. Le gouvernement fédéral a également réagi à ce problème en introduisant, en 1987, un système de paiements d'appoint – le Programme spécial canadien pour les grains (PSCG) (voir les chapitres 6 et 7 pour une analyse complète du programme de stabilisation concernant le grain de l'Ouest et du système des paiements d'appoint). Comme le montre le tableau 3-2, ces deux programmes (la LSGO et le PSCG) représentaient, en 1986-1987, à peu près les deux tiers du produit net de la vente du grain récolté dans la région de commercialisation de la Commission canadienne du blé.

À cause de ces programmes, le prix réel dont ont bénéficié les producteurs des Prairies dépassait largement le prix mondial. Cela a permis à bon nombre d'entre eux d'assurer la viabilité financière de leur entreprise agricole. D'après le Conseil économique du Canada, 72 % des exploitations agricoles de la région des Prairies étaient dans une situation financière stable en 1987; c'est moins que la proportion estimative de 77 % qui étaient dans ce groupe en 1985. Cela signifie que près de 30 % des agriculteurs étaient en difficulté financière en 1987. En fait, 10 % des producteurs des Prairies exploitaient des entreprises agricoles non viables[3]. Comme nous le verrons dans le chapitre suivant, bon nombre d'entre eux étaient criblés de dettes.

Pour les agriculteurs, les difficultés financières signifient au moins deux choses : 1) le capital de base de leur ferme diminue sans cesse étant donné que leurs recettes sont insuffisantes pour permettre de remplacer des actifs dont la valeur diminue; et 2) les agriculteurs eux-mêmes et leur famille ne vivent pas comme ils le voudraient, ou ils y parviennent en réduisant leurs économies et leurs investissements ou en occupant des emplois hors ferme.

Des recettes insuffisantes et les difficultés financières qui s'ensuivent engendrent divers autres problèmes, notamment des taux d'alcoolisme et de suicide à la hausse. L'insuffisance du revenu peut obliger certains agriculteurs à quitter leurs terres et à aller habiter dans les villes et villages. Non seulement ces changements sont-ils stressants, mais les agriculteurs se retrouvent souvent sans les aptitudes requises pour travailler dans les régions urbaines. En outre, parce que la valeur de leurs terres, comme leurs recettes, a diminué, les agriculteurs, s'ils décident de vendre, n'emporteront avec eux que très peu d'argent. Ces recettes insuffisantes signifient également que les agriculteurs pourraient être incapables d'acheter les intrants requis pour produire, pour réinvestir dans leurs entreprises agricoles ou pour diversifier leurs activités.

**Tableau 3-2**

**Recettes tirées de la céréaliculture, région de commercialisation de la Commission canadienne du blé, campagnes agricoles 1979-1980 à 1986-1987**

En millions de dollars

| | Recettes brutes | Dépenses | Recettes nettes | Paiement en vertu | | Total de recettes nettes |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | de la LSGO[1] | du PSCG[2] | |
| 1979-1980 | 4 390 | 1 588 | 2 802 | – | – | 2 802 |
| 1980-1981 | 6 383 | 1 765 | 4 618 | – | – | 4 618 |
| 1981-1982 | 5 593 | 2 270 | 3 322 | – | – | 3 322 |
| 1982-1983 | 6 120 | 2 487 | 3 633 | – | – | 3 633 |
| 1983-1984 | 5 885 | 2 686 | 3 198 | 230 | – | 3 428 |
| 1984-1985 | 5 411 | 2 880 | 2 531 | 522 | – | 3 052 |
| 1985-1986 | 5 094 | 3 085 | 2 009 | 859 | – | 2 868 |
| 1986-1987 | 3 988 | 2 940 | 1 049 | 1 384 | 800 | 3 233 |

1 *Loi de stabilisation concernant le grain de l'Ouest.*
2 Programme spécial canadien pour les grains.
SOURCE Rapports annuels, *Loi sur la stabilisation des prix agricoles.*

Le niveau des recettes des agriculteurs a des conséquences ailleurs dans le monde agricole. Ainsi, les hauts et les bas de l'agriculture se répercutent chez les fournisseurs d'intrants agricoles, dans le secteur financier, dans celui de la manutention et du transport des céréales, et dans les campagnes et dans les villages où vivent les agriculteurs. L'agriculture, c'est beaucoup plus que des producteurs. La crise des années 80, par exemple, a fait diminuer le nombre de vendeurs de machines; les banques ont subi des pertes financières parce que les agriculteurs avaient de la difficulté à rembourser leurs emprunts, tandis que les commerces des villes et villages qui dépendent de l'agriculture sont souvent contraints de fermer leurs portes. Bref, le niveau des recettes des agriculteurs a des effets d'entraînement qui se font sentir dans le reste de l'économie (l'appendice A décrit le fondement théorique des effets d'entraînement à la fois des recettes des agriculteurs et de la valeur de leurs actifs).

À la baisse des prix sont venues s'ajouter les difficultés causées par la sécheresse de 1988 dans les Prairies. Premièrement, étant donné que la production de céréales et d'oléagineux diminue, les propriétaires de silos voient chuter leurs recettes parce que leur débit baisse. Certains employés sont alors mis à pied et les gains des sociétés diminuent, d'où des dépenses en capital moins élevées et un ralentissement de l'activité économique dans les régions rurales. Deuxièmement, il se produit une réduction importante du transport des céréales vers les marchés d'exportation et, selon toute probabilité, des mises à pied aux terminaux. Les recettes des sociétés ferroviaires et des expéditeurs ne sont pas non plus épargnées. Finalement, bien que les prix des produits agricoles aient commencé à augmenter en 1988, la plupart des agriculteurs ne pourront pas en profiter parce qu'ils ont très peu à vendre. Sans aide de l'État, ils verront le niveau de leurs recettes diminuer.

Pour mieux comprendre le problème de recettes des agriculteurs des Prairies, voici un exemple qui mettra en lumière la situation où se trouve un agriculteur qui a acheté des terres en 1980. Cet exemple est important car il permet d'aborder la question de la dette et le rôle qu'elle joue dans la crise de l'agriculture des Prairies.

### *Exemple n° 1*

Prenons un agriculteur qui, en 1980, était propriétaire de plein droit de 640 acres et qui avait toutes les machines nécessaires pour cultiver cette superficie. Cette année-là, les terres se vendaient 1 000 $ l'acre dans la région. Supposons que l'agriculteur décide d'acheter, au prix courant, 320 acres additionnels, c'est-à-dire au coût total de 320 000 $. Il verse un acompte de 70 000 $ à même ses économies et emprunte les autres 250 000 $ avec un terme de 15 ans à un taux d'intérêt de 12 %. Les paiements annuels du capital et des intérêts s'élèvent à 36 700 $.

Selon le principe d'une rotation où l'agriculteur cultive les deux tiers de ses terres et en laisse un tiers en jachère d'été, l'agriculteur a ensemencé 640 acres. Avec un rendement attendu de 25 boisseaux l'acre, la production atteindrait environ 16 000 boisseaux. Soustraction faite de ce qu'il garde pour les graines, l'agriculteur peut s'attendre à vendre 15 000 boisseaux. En 1980, le blé se vendait 6 $ le boisseau; la vente rapportait donc à l'agriculteur un montant brut de 90 000 $. Ses frais de subsistance s'élevant à 30 000 $ et les coûts du service de la dette, à 36 700 $, l'agriculteur disposait de 23 000 $ pour couvrir ses dépenses d'exploitation.

Prenons maintenant le même agriculteur en 1987, lorsque l'effet combiné du prix du marché et de l'aide de l'État lui a permis de recevoir l'équivalent de 4 $ le boisseau. La vente lui rapporte alors un montant brut de 60 000 $, ce qui est nettement insuffisant pour rembourser son emprunt, assurer sa subsistance et couvrir ses frais d'exploitation.

Même en 1980, cet agriculteur avait un certain problème financier puisqu'il lui aurait été pratiquement impossible d'exploiter une ferme céréalière de 960 acres avec 23 000 $ par année. Comme le montre le tableau 3-1, les coûts variables de production du blé se situaient entre 1,60 $ et 2,40 $ le boisseau en 1986, selon que l'ensemencement avait été fait sur jachère ou sur chaume. Avec une rotation des cultures de deux tiers et d'un tiers, l'agriculteur aurait ensemencé autant d'acres au blé sur jachère que sur chaume. Ainsi, en dollars de 1986, le coût variable moyen de production aurait été d'environ 2 $ le boisseau. En exprimant ce coût en dollars de 1980, on obtient un coût moyen de production d'environ 1,60 $ le boisseau[4]. Avec 640 acres ensemencés et un rendement attendu de 25 boisseaux l'acre, les coûts d'exploitation de l'agriculteur auraient été de 25 600 $.

Alors, pourquoi l'agriculteur a-t-il acheté ces terres ? À quelques exceptions près, la plupart des signaux perçus par l'agriculteur – les recommandations des gouvernements, les évaluations des universitaires, les prévisions des experts en agriculture – lui disaient que les prix des céréales et des terres allaient continuer d'augmenter. Donc, même si les recettes étaient assez peu élevées, elles allaient probablement s'accroître, sans compter que des gains en capital pouvaient être réalisés grâce à la valeur à la hausse des terres. Bref, les attentes des agriculteurs sont devenues extrêmement importantes. Malheureusement, elles ont été déçues lorsque la valeur des terres et le prix des céréales ont dégringolé. L'exemple suivant nous montrera que la chute de la valeur des terres a causé d'autres problèmes.

***Exemple n° 2***

Revenons à l'agriculteur qui exploitait une ferme céréalière de 960 acres. Comme le premier exemple le montre, la baisse des prix des céréales l'a empêché de faire ses paiements, de couvrir ses coûts d'exploitation et d'avoir de l'argent en reste pour ses frais de subsistance. Mais cette baisse du prix du grain n'était pas l'unique responsable des maigres recettes. Un facteur non négligeable était la dette contractée par l'agriculteur en 1980 : les paiements du capital et des intérêts – 36 700 $ – représentaient plus de la moitié du montant brut de 60 000 $ provenant des ventes. Puisque le service de la dette constituait une dépense majeure, il a eu un effet significatif sur le niveau de revenu de l'agriculteur.

Mais le problème de l'agriculteur ne s'arrêtait pas là. Les terres que ce dernier avait achetées en 1980 et qui garantissaient son emprunt ne valent plus 1 000 $ l'acre. Au contraire, le prix de ces terres a baissé de façon marquée – en 1987, elles valaient plutôt environ 500 $ l'acre. Par conséquent, même après avoir remboursé le capital pendant sept ou huit ans et malgré l'acompte, il est fort possible que le montant dû sur les terres de l'agriculteur soit plus élevé que leur valeur de vente. La baisse de valeur des actifs qui suit une chute des prix du grain crée une perte qui doit être supportée par quelqu'un – que ce soit l'agriculteur, s'il décide de vendre ou de garder ses terres, ou l'institution financière, si l'agriculteur manque à ses engagements. Dans le second cas, l'agriculteur avait probablement mis toute son exploitation en garantie pour obtenir le prêt qui lui permettait d'acheter les 320 acres additionnels; il risque donc maintenant de perdre cette exploitation agricole en manquant à ses engagements.

Il ne faut pas oublier que notre exemple reflète la situation des agriculteurs qui ont emprunté de l'argent et qui ont acheté des terres vers la fin des années 70 et au début des années 80. Ceux qui n'ont pas cherché à prendre de l'expansion sont dans une situation passablement meilleure que ne le porte à croire l'exemple. Même si la valeur de leurs exploitations s'est probablement accrue avant de diminuer depuis l'achat des terres durant les années 60 et au début des années 70, les agriculteurs qui ont acheté des terres avant la période d'escalade des prix ne connaissent généralement pas le fardeau d'endettement que nous venons de décrire. En outre, il est possible que la valeur des terres soit beaucoup moins élevée qu'au début des années 80, mais elle dépasse généralement le niveau des dettes de l'agriculteur. Cela signifie que, si le besoin s'en faisait sentir, l'agriculteur pourrait se procurer de l'argent en vendant ses terres.

Mais pour l'agriculteur qui avait acheté sa terre lorsque les prix étaient à la hausse, la baisse de valeur de cette terre est importante à plusieurs égards. Premièrement, à mesure que la valeur diminue, le ratio d'endettement de l'agriculteur s'accroît, ce qui rend d'autant plus difficile d'emprunter des capitaux d'exploitation. Deuxièmement, le taux d'intérêt imputé à l'agriculteur peut être haussé par l'institution financière si elle estime qu'il est un client à risque élevé. Troisièmement, à cause de la valeur peu élevée des terres, il est difficile pour l'agriculteur de toucher de l'argent en vendant, par exemple, un quart de ses terres agricoles.

Ce qu'on appelle « le problème de la dette » serait donc dû à deux facteurs. Tout d'abord, à cause des prix élevés des terres dans le passé, les agriculteurs qui ont acheté une terre vers la fin des années 70 et au début des années 80 étaient aux prises, au milieu des années 80, avec un service de la dette très coûteux qui, en plus de faire baisser leurs recettes, risquait de leur faire perdre leur exploitation. Deuxièmement, on peut s'attendre à ce que la valeur des actifs du secteur agricole fluctue beaucoup en fonction de l'évolution de l'ensemble du marché agricole; par conséquent, les recettes des agriculteurs sont instables, mais la valeur des actifs l'est aussi.

Les hauts et les bas de la valeur des actifs ont des effets différents selon le genre d'entreprise qu'exploite l'agriculteur. Par exemple, ces fluctuations touchent peu les producteurs spécialisés dans l'élevage du porc, puisque la méthode de production par stabulation entravée qu'ils utilisent n'exige que des terres de superficie limitée. De même, les propriétaires de parcs d'engraissement n'utilisent généralement pas de grandes superficies, à moins d'être également propriétaires de terres servant à produire des grains de provende et à faire de l'ensilage[5].

Les entreprises de naissage-élevage ont beaucoup plus souvent recours à de grandes étendues de terrain, mais elles peuvent souvent louer des terres du gouvernement provincial. En outre, puisqu'une partie importante des terres où paissent les troupeaux de vaches et de veaux ne conviennent pas à la production céréalière, leur prix évolue probablement d'une autre façon que celui des terres de qualité supérieure. Mais cela ne signifie pas que les entreprises de naissage-élevage sont à l'abri des fluctuations des valeurs des actifs. Le prix des vaches, qui constituent l'actif majeur des naisseurs-éleveurs, varie en effet beaucoup selon le prix du produit (les veaux).

Donc, les fluctuations de la valeur des terres agricoles semblent avoir le plus d'effet sur les céréaliculteurs spécialisés qui possèdent leurs propres terres. Comme nous le verrons dans le chapitre suivant, les agriculteurs des Prairies se spécialisent de plus en plus. Combinée avec la capitalisation croissante du secteur agricole, cette spécialisation nous

porte à croire que les fluctuations de la valeur des actifs, comme les terres, auront des répercussions de plus en plus grandes sur le secteur agricole.

Une facette importante de l'agriculture dans les Prairies se dégage de notre analyse. Il est extrêmement important de se lancer dans l'agriculture au bon moment et d'accroître la taille d'une exploitation agricole en temps opportun. Ce n'est pas du tout la même chose pour une famille d'agriculteurs, au plan financier, d'acheter des terres lorsque leur prix est à leur niveau le plus bas que d'en acheter lorsque le prix a pratiquement atteint un sommet. Notre exemple a montré que, faite au mauvais moment, même une acquisition modeste de terres par un fermier établi peut être source de difficultés financières.

Les chiffres prouvent également qu'il est extrêmement difficile de rembourser un prêt contracté pour acheter des terres, même à 500 $ l'acre. C'est pour cette raison qu'on dit souvent que la seule façon de devenir agriculteur est, au départ, de se faire « donner des terres ». Autrement dit, à cause de l'importance des capitaux requis, il est très difficile de devenir agriculteur pour quiconque doit acheter directement des terres. Les nouveaux venus dans le secteur agricole seraient donc généralement des gens dont le père ou la mère ou un autre parent fait déjà de l'agriculture et est disposé à leur céder des actifs à un prix inférieur à la valeur du marché. Cela signifie que la taille des exploitations va continuer de s'accroître parce que seulement les entreprises agricoles établies pourront se développer.

## Résumé

De faibles recettes et une lourde dette sont les principaux éléments de la crise de l'agriculture dans les Prairies. Bien que liés, le problème des recettes et celui de la dette demeurent distincts; c'est là un facteur dont il importe de tenir compte pour étudier le rôle de la politique agricole dans l'agriculture des Prairies. Les deux chapitres qui suivent portent sur certains des facteurs responsables des problèmes liés aux recettes et à la dette. Ces facteurs nous aideront également à mieux comprendre la politique agricole canadienne et ses effets.

# 4 Les caractéristiques de l'agriculture des Prairies

Dans le présent chapitre, nous étudions d'autres aspects de l'agriculture des Prairies qui sont importants dans l'évaluation des grandes orientations futures et qui ont contribué aux problèmes des recettes et de l'endettement des agriculteurs des Prairies. Comme nous le verrons dans les chapitres qui suivent, certains de ces aspects sont extrêmement difficiles à traiter, en particulier la surcapitalisation de l'actif agricole et la diminution du nombre de collectivités rurales.

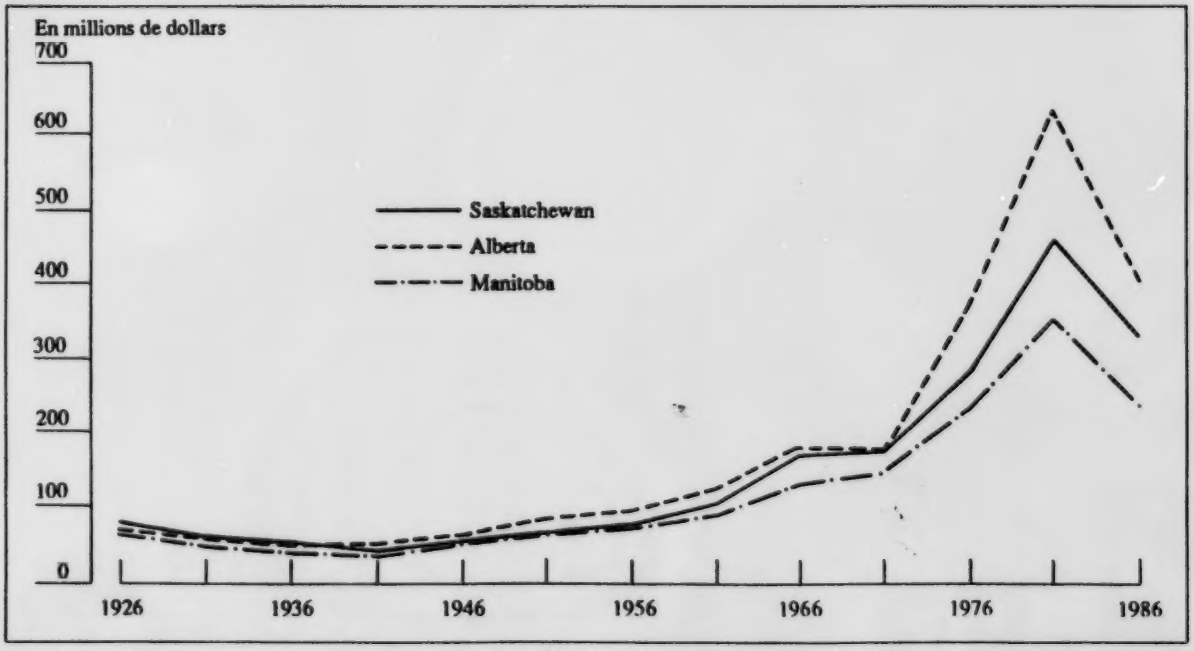
## L'intensité de capital

Au cours des années, le secteur agricole des Prairies est devenu de plus en plus capitalistique; par exemple, la valeur moyenne d'une exploitation agricole en Alberta, exprimée en dollars constants de 1981, est passé de 74 534 $ en 1926 à 401 407 $ en 1986. Le graphique 4-1 indique la valeur réelle par exploitation agricole pour les trois provinces des Prairies de 1926 à 1986. Entre 65 et 75 % des immobilisations se trouvent sous forme de terres et de bâtiments; le reste est constitué de machines, de matériel et de bétail. Il est à noter que depuis 1971, on connaît la plus forte hausse des valeurs en capital. En effet, la valeur en capital a triplé entre 1971 et 1981. Et même la baisse de la valeur des actifs qui s'est produite entre 1981 et 1986 a laissé le niveau de capital moyen par exploitation agricole à environ deux fois celui de 1971.

L'industrie agricole devenant beaucoup plus capitalistique, l'achat de facteurs de production a connu une augmentation phénoménale, en particulier pour les engrais et les pesticides. Entre 1970 et 1986, les dépenses en engrais ont été multipliées par 20 environ dans la région des Prairies et par 46 en Saskatchewan. Le rapport des achats d'engrais aux

**Graphique 4-1**

**Capital moyen par exploitation agricole (en dollars de 1981), provinces des Prairies, 1926-1986**




SOURCE Statistique Canada, *Statistiques historiques du Canada*; et *Statistiques économiques agricoles*, n° 21-603 au catalogue.

dépenses totales de l'exploitation agricole dans la région a aussi augmenté, passant de 3,1 % en 1970 à 10,2 % en 1986 (graphique 4-2).

La valeur des dépenses en pesticides dans les Prairies a été multipliée par 33 environ entre 1970 et 1986 et est passée, durant la même période, de 1,1 à 6 % des dépenses totales pour la région (graphique 4-3).

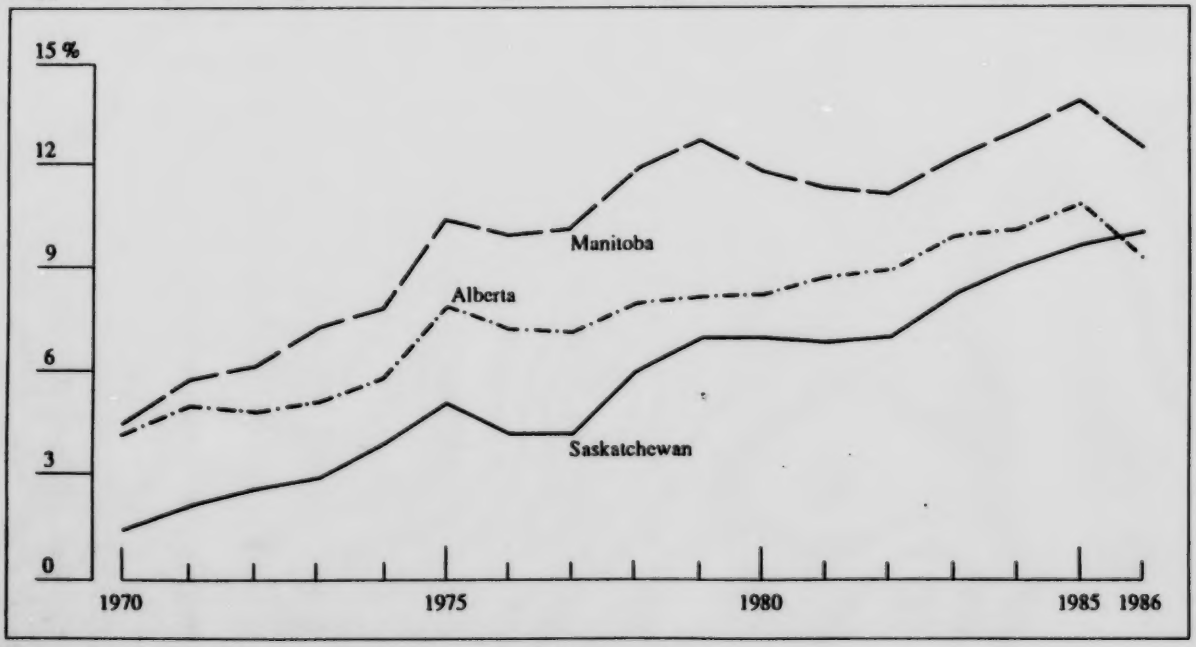
Étant donné que l'industrie est devenue plus capitalistique et que l'utilisation de facteurs de production achetés a augmenté, le recours à des capitaux empruntés est maintenant plus répandu qu'au cours des décennies précédentes. Par conséquent, le niveau d'endettement et les frais d'intérêt ont augmenté. Le graphique 4-4 présente le niveau d'endettement agricole pour les trois provinces des Prairies. L'Alberta vient au premier rang pour le niveau d'endettement, suivie de la Saskatchewan et du Manitoba. En 1984, l'endettement agricole total pour les trois provinces des Prairies dépassait 10 milliards de dollars. Le chapitre 9 traite de la répartition de cette dette, selon les principaux prêteurs.

Depuis toujours, les producteurs agricoles des Prairies font l'acquisition des immobilisations nécessaires à l'exploitation à l'aide de capitaux empruntés et de capitaux propres. Dans les années 70, le revenu agricole, l'endettement et la valeur des actifs agricoles (y compris la terre) ont tous subi une augmentation au même moment. Le rapport de l'endettement à la valeur totale du capital a nettement chuté. Toutefois, dans les années 80, l'inverse s'est produit. Comme le démontre l'exemple du chapitre précédent, la valeur foncière peut chuter, tandis que l'endettement demeure constant. En fait, le besoin d'acquérir des facteurs de production, associé à l'achat continu de terres, signifie que l'endettement ne cesse de s'accroître, tandis que le revenu et la valeur des actifs fléchissent. Le graphique 4-5 illustre le rapport du revenu agricole net réalisé à l'endettement agricole pour la région des Prairies de 1971 à 1986. En 1986, on estime qu'il faudrait environ sept ans pour rembourser intégralement la dette.

Comme un certain nombre d'études l'ont montré, l'endettement des agriculteurs des Prairies n'est pas réparti de façon uniforme. Selon le Saskatchewan Wheat Pool (SWP) *Task Force Report*, 26 % des membres du SWP qui ont répondu à l'enquête n'avaient aucune dette en 1986, tandis que pour 42 % des membres, les capitaux propres représentaient au moins 75 % du financement des activités. L'autre côté de la médaille indique que les agriculteurs dont les capitaux propres représentaient moins que 50 % des activités (14 %

**Graphique 4-2**

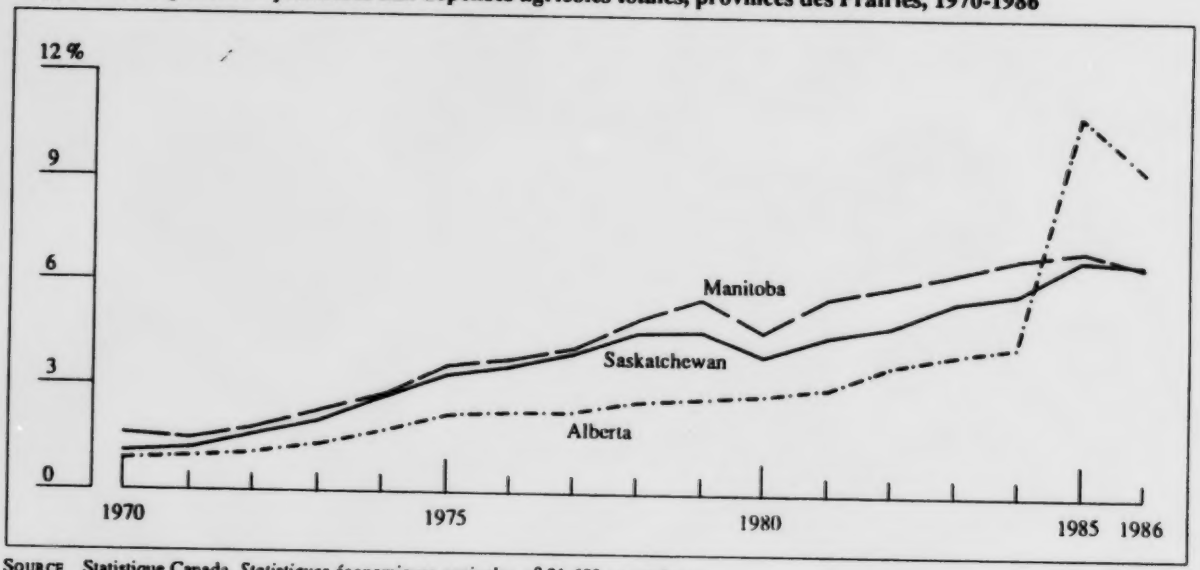
**Rapport des dépenses en engrais aux dépenses agricoles totales, provinces des Prairies, 1970-1986**




SOURCE Statistique Canada, *Statistiques économiques agricoles*, n° 21-603 au catalogue.

**Graphique 4-3**

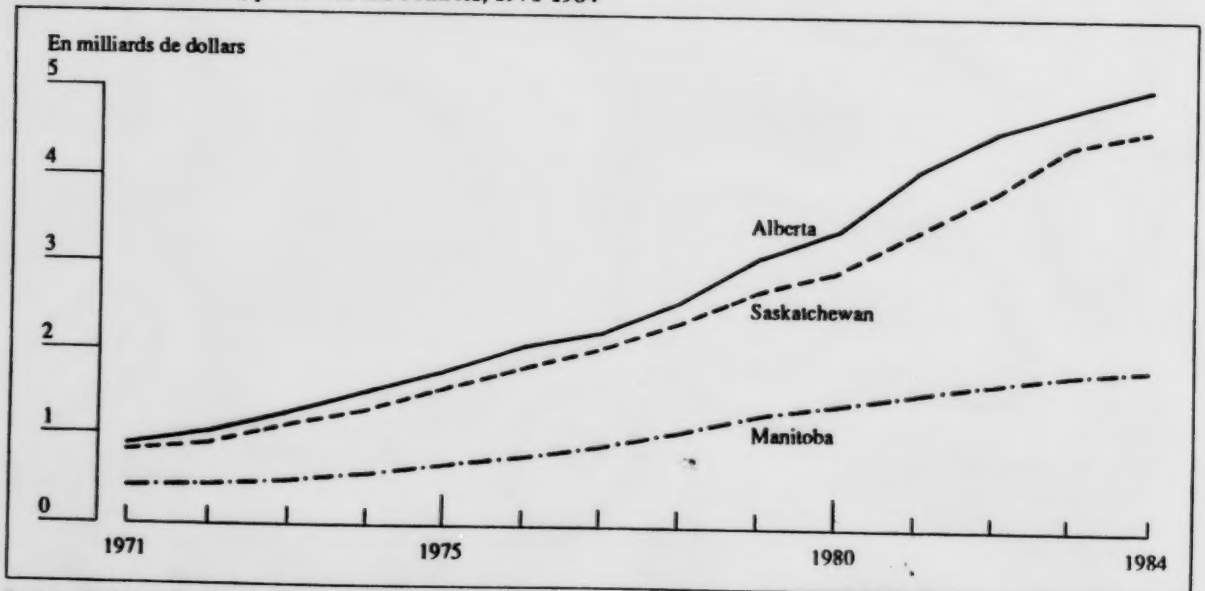
**Rapport des dépenses en pesticides aux dépenses agricoles totales, provinces des Prairies, 1970-1986**




SOURCE Statistique Canada, *Statistiques économiques agricoles*, n° 21-603 au catalogue.

**Graphique 4-4**

**Niveau d'endettement, provinces des Prairies, 1971-1984**



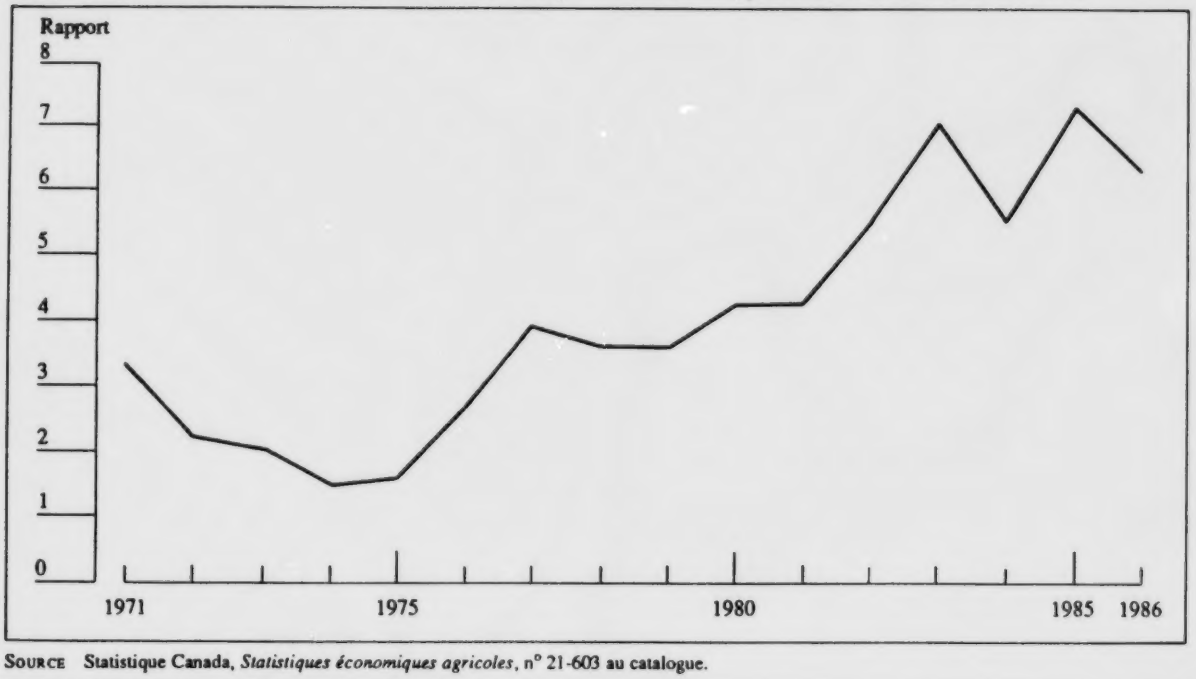

SOURCE Statistique Canada, *Statistiques économiques agricoles*, n° 21-603 au catalogue.

des agriculteurs) supportaient 45 % de la dette[1]. Les données présentées dans le rapport du Comité permanent de l'agriculture de la Chambre des communes sont identiques[2].

Le Conseil économique du Canada estime que les paiements d'intérêt en 1987 constituaient 14 % des dépenses agricoles en espèces dans les fermes considérées comme non

**Graphique 4-5**

**Rapport de l'encours de la dette agricole au revenu agricole net réalisé, provinces des Prairies, 1971-1986**




SOURCE Statistique Canada, *Statistiques économiques agricoles*, n° 21-603 au catalogue.

viables. Pour ce qui est des exploitations agricoles considérées comme financièrement stables, les paiements d'intérêt comptaient pour 8 % des dépenses agricoles en espèces. Il semble aussi que l'endettement soit plus concentré chez les jeunes exploitants agricoles. Ainsi, pour les agriculteurs de moins de 35 ans dont l'exploitation est non viable, les paiements d'intérêt représentaient de 15 à 21 % des dépenses en espèces, selon qu'il s'agissait d'une ferme exploitée par une personne à temps plein ou d'une petite exploitation marginale[3].

Selon ces données et nos observations du chapitre précédent, il est clair que pour les agriculteurs endettés, les prix des céréales et des oléagineux sont trop faibles pour produire le revenu nécessaire au remboursement de la dette. Une fois de plus, cela indique l'importance de l'endettement dans la crise de l'agriculture.

## Une plus grande spécialisation

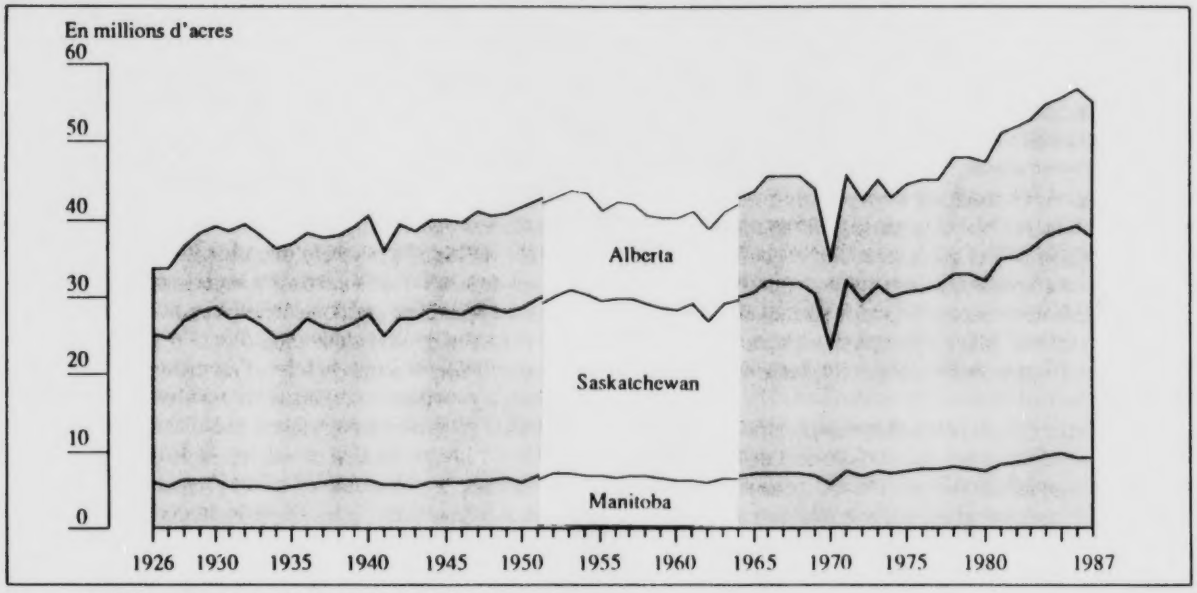
En plus de devenir de plus en plus capitalistique, l'agriculture des Prairies est de plus en plus spécialisée du point de vue de l'importance relative des céréales et des oléagineux par rapport au bétail dans la composition de la production. Le graphique 4-6 présente les données sur la superficie ensemencée pour les six principales cultures au Manitoba, en Saskatchewan et en Alberta. La superficie ensemencée a augmenté de façon assez considérable, en particulier en Saskatchewan, où elle a connu, depuis les années 70, une augmentation de 8 à 10 millions d'acres environ. Cet accroissement est dû à de nombreux facteurs, notamment à la conversion de pâturages en terres pour la céréaliculture et à l'augmentation de la culture continue. Ce dernier facteur est aussi responsable de l'augmentation déjà évoquée de l'emploi de pesticides et d'engrais.

Les augmentations de la superficie ensemencée se traduisent par un accroissement de la production. Le graphique 4-7 indique la production de blé de 1926 à 1987. Au cours de cette période, la production de blé dans les Prairies a augmenté d'environ 50 %, soit plus que dans les pays exportateurs concurrents comme l'Australie et l'Argentine[4]. La majeure partie de cette augmentation a été enregistrée depuis 1970. En outre, si la tendance générale est à la hausse, la production est néanmoins extrêmement instable, principalement à cause des variations climatiques.

Le cheptel bovin a suivi un schéma très différent de celui de la production de blé. Du début des années 40 au début des

**Graphique 4-6**

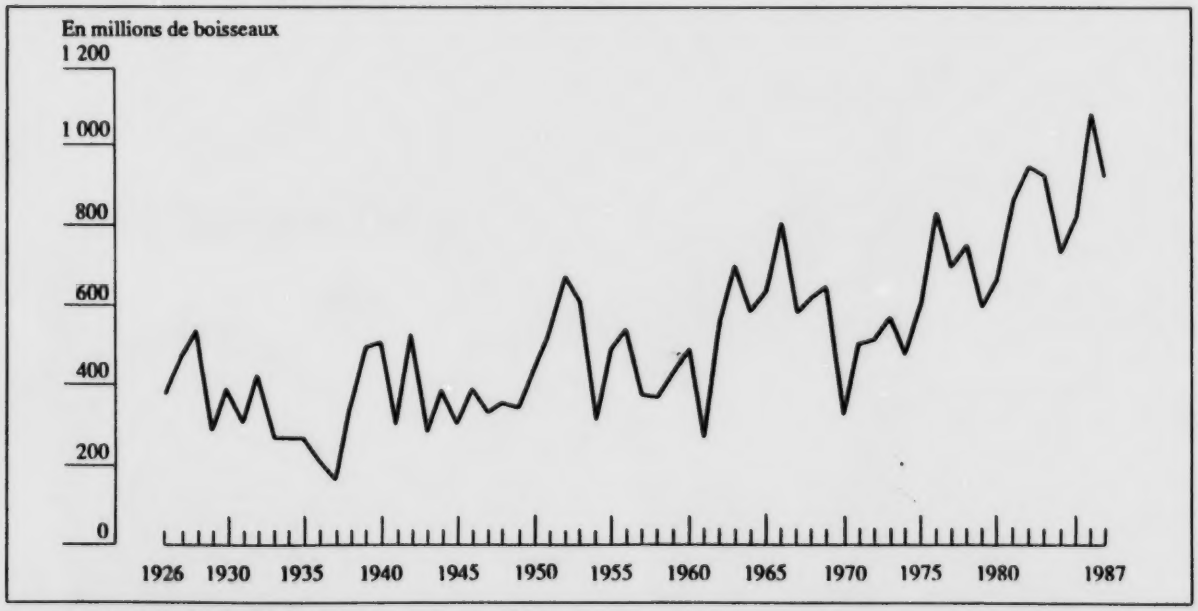
**Superficie ensemencée pour les six principales cultures, provinces des Prairies, 1926-1987**




SOURCE Agriculture Canada, *Guide des données statistiques agricoles.*

**Graphique 4-7**

**Production de blé dans les provinces des Prairies, 1926-1987**




SOURCE Agriculture Canada, *Guide des données statistiques agricoles.*

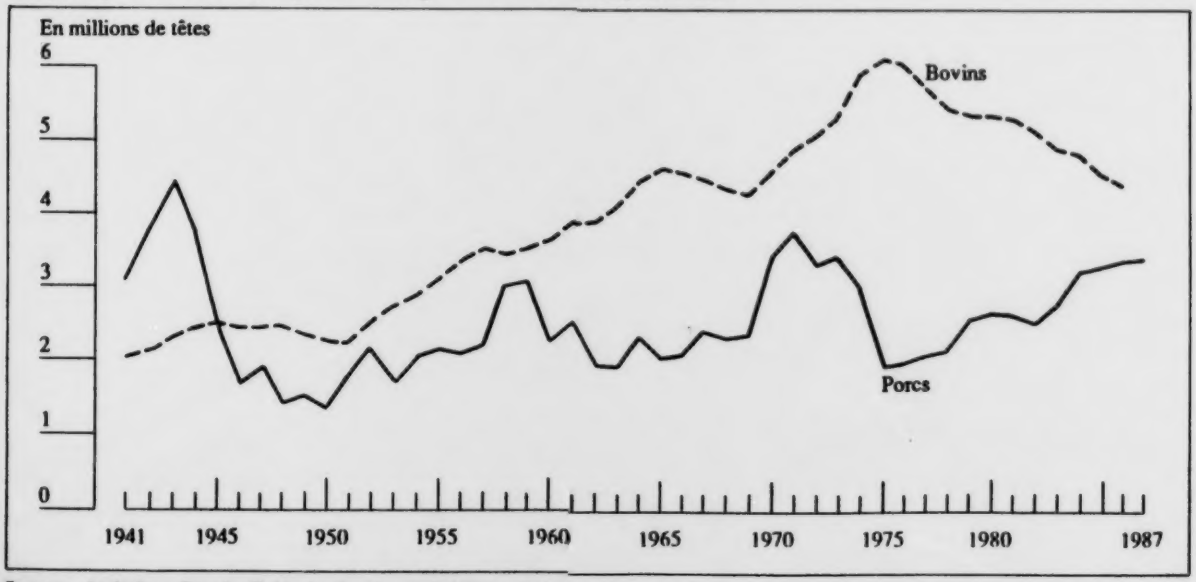
années 70, il était en général en augmentation (graphique 4-8). Toutefois, depuis 1975, cette tendance a été renversée, avec pour résultat que le cheptel bovin était sensiblement le même en 1987 qu'à la fin des années 60. On peut attribuer l'abandon de la production de bovins principalement à l'augmentation du prix des céréales, au milieu des années 70, qui a rendu les entreprises de naissage-élevage et les parcs d'engraissement moins rentables que la céréaliculture. En outre, les producteurs, qui étaient optimistes quant aux futurs prix des céréales, ne voyaient pas l'utilité de poursuivre à la fois la culture du grain et l'élevage de bovins dans la composition de leur production[5]. Le cheptel porcin, bien qu'étant beaucoup plus instable que le cheptel bovin, n'a pas présenté de tendance générale pour la période écoulée depuis 1941. Il a diminué dans les exploitations agricoles au début des années 70, mais est en hausse constante depuis 1975.

Les facteurs qui ont entraîné une augmentation de la production céréalière et une baisse du niveau de la production de bovins, au cours des années 70 et 80, ont aussi amené une plus grande spécialisation des exploitations agricoles. Le tableau 4-1 contient les données sur les cheptels bovin et porcin dans les fermes, d'après les recensements de 1971, 1976, 1981 et 1986, ainsi que le nombre d'exploitations agricoles où l'on fait l'élevage de ce type de bétail. La caractéristique la plus frappante de ces données est la baisse marquée du nombre d'exploitations agricoles où l'on élève du bétail. Autrement dit, les agriculteurs qui ont déjà exercé une agriculture mixte passaient de plus en plus à la céréaliculture ou à l'élevage du bétail, mais non aux deux types de production à la fois. De plus, étant donné le prix élevé du grain et la prévision selon laquelle cette tendance se maintiendrait, les agriculteurs se détournaient de plus en plus de l'élevage du bétail.

La plus grande spécialisation des agriculteurs dans la production céréalière a révélé de nouveaux aspects du problème de l'agriculture dans les Prairies. La mise au point de matériel de dimensions supérieures, conçu spécialement pour la production céréalière, a favorisé l'agrandissement des exploitations agricoles. Ce phénomène a eu pour effet de réduire le nombre d'agriculteurs, ce qui, par la suite, a provoqué une baisse du nombre de collectivités rurales. En raison du nombre élevé d'agriculteurs spécialisés dans la production céréalière, la demande en emplois extérieurs (en particulier en hiver) s'est accrue. Cela se fait d'autant plus sentir que les agriculteurs cherchent en ce moment d'autres sources de revenus pour compenser les faibles prix des céréales et les effets de la sécheresse. Dans la section suivante, nous étudions les tendances principales concernant la taille des exploitations agricoles et les revenus hors ferme.

**Graphique 4-8**

**Cheptels porcin et bovin, exploitations agricoles des Prairies, 1941-1987**




SOURCE Agriculture Canada, *Guide des données statistiques agricoles*.

**Tableau 4-1**

**Nombre de bovins et de porcs dans les exploitations agricoles recensées, provinces des Prairies, certaines années, 1971-1986**

En milliers

| | 1971 | 1976 | 1981 | 1986 |
|---|---|---|---|---|
| Manitoba | | | | |
| Nombre de bovins | 1 138 | 1 400 | 1 176 | 1 115 |
| Nombre d'exploitations recensées | 22,4 | 20,5 | 16,0 | 13,9 |
| Nombre de porcs | 1 071 | 626 | 875 | 1 072 |
| Nombre d'exploitations recensées | 14,2 | 6,1 | 5,1 | 3,5 |
| Saskatchewan | | | | |
| Nombre de bovins | 2 645 | 3 132 | 2 418 | 2 051 |
| Nombre d'exploitations recensées | 45,6 | 42,3 | 32,8 | 26,4 |
| Nombre de porcs | 1 145 | 491 | 574 | 599 |
| Nombre d'exploitations recensées | 26,1 | 12,2 | 9,2 | 5,8 |
| Alberta | | | | |
| Nombre de bovins | 3 702 | 4 614 | 4 193 | 3 827 |
| Nombre d'exploitations recensées | 44,6 | 44,6 | 37,1 | 33,5 |
| Nombre de porcs | 1 816 | 878 | 1 199 | 1 455 |
| Nombre d'exploitations recensées | 26,2 | 12,5 | 9,9 | 6,5 |

SOURCE Statistique Canada, *Recensement du Canada de 1986 : agriculture*, nos 96-109, 96-110 et 96-111 au catalogue.

## L'infrastructure rurale

### *Les caractéristiques structurelles de l'exploitation agricole*

Une des tendances qui se dégage le plus nettement de l'agriculture des 60 dernières années dans les Prairies et ailleurs au Canada est la baisse du nombre d'exploitations agricoles (graphique 4-9) et l'augmentation correspondante de la taille moyenne des exploitations (graphique 4-10). Cet important changement structurel est lié de près à une autre tendance en agriculture – la baisse du prix réel des céréales – dont nous avons traité au chapitre 2. En clair, cette baisse signifie que les agriculteurs doivent être plus efficaces s'ils veulent survivre (c.-à-d. qu'ils doivent produire plus avec moins de facteurs de production). Une des façons les plus simples d'y arriver est d'accroître la production en augmentant la superficie cultivée. Comme nous l'avons mentionné précédemment, la mise au point de machines qui rendent possible l'agriculture intensive a favorisé ce processus.

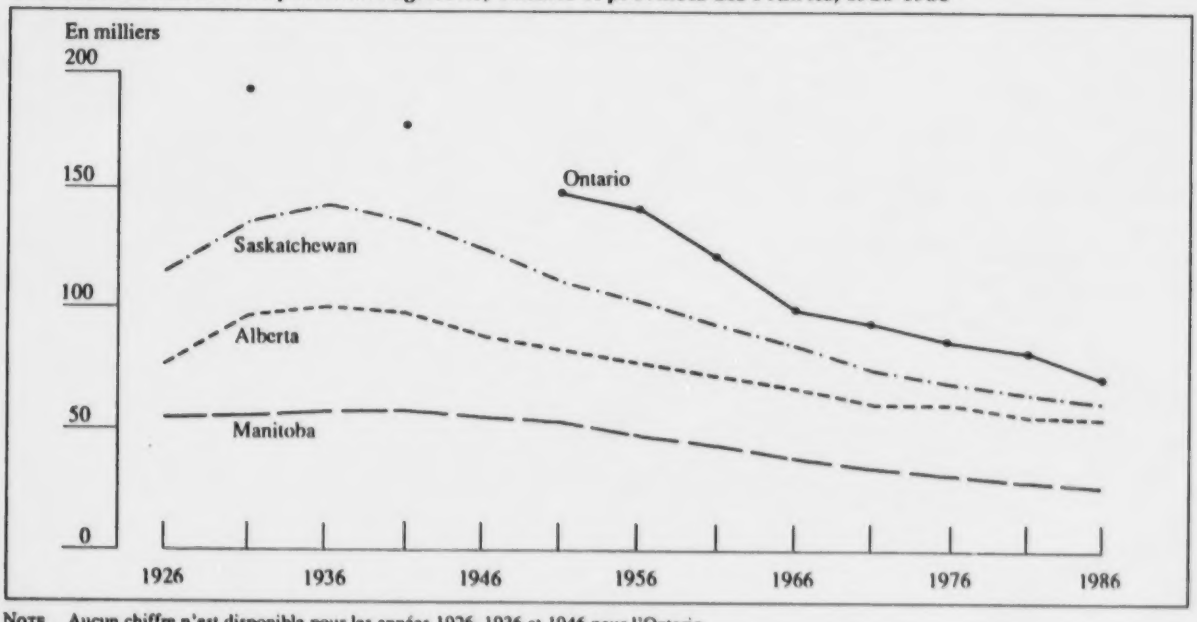
La baisse du prix réel des céréales et l'accroissement de la spécialisation semblent avoir eu un autre effet sur la structure de l'agriculture des Prairies. Le graphique 4-11 indique le pourcentage d'agriculteurs au Québec, en Ontario, dans les trois provinces des Prairies et en Colombie-Britannique qui déclarent des revenus extra-agricoles. Entre 1971 et 1986, et surtout depuis 1976, le pourcentage d'agriculteurs des trois provinces des Prairies ayant un revenu extra-agricole s'est accru. Cela donne à penser que les agriculteurs de cette région trouvent de plus en plus difficile de gagner leur vie en exploitant une ferme.

Le graphique 4-11 indique également que, sauf au Québec, la proportion d'agriculteurs ayant un emploi extérieur était généralement moins forte dans les provinces des Prairies qu'ailleurs au Canada. Cela porte à croire que ces provinces offrent généralement moins de possibilités pour ce genre d'emplois, principalement en raison de leur base industrielle moins développée. Il convient de noter qu'en 1986, la proportion d'agriculteurs albertains touchant un revenu hors ferme avait atteint un niveau presque semblable à celui de l'Ontario. Cela illustre aussi la grande diversité de l'économie de l'Alberta, comparativement à celle du Manitoba et de la Saskatchewan.

La baisse du nombre d'exploitations agricoles et le besoin sans cesse croissant d'emplois extérieurs semblent aussi avoir des effets sur une autre caractéristique structurelle importante : la propriété des terres. Les agriculteurs des

**Graphique 4-9**

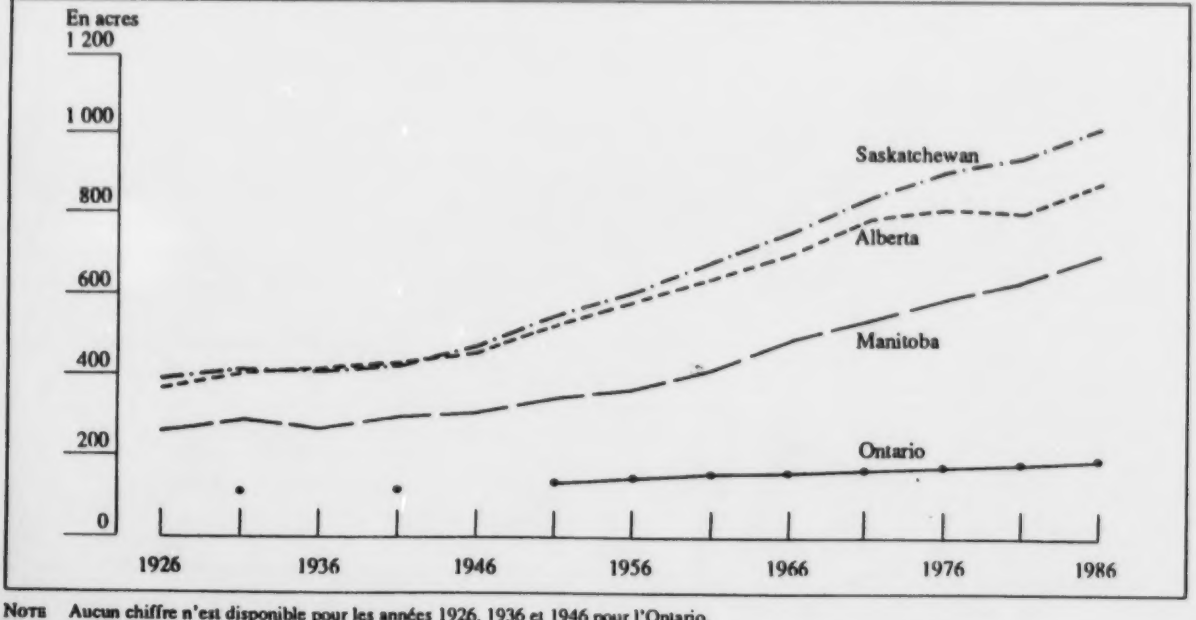
**Évolution du nombre d'exploitations agricoles, Ontario et provinces des Prairies, 1926-1986**




NOTE Aucun chiffre n'est disponible pour les années 1926, 1936 et 1946 pour l'Ontario.
SOURCE Statistique Canada, *Recensement du Canada*, 1976-1986; et *Statistiques historiques du Canada*, 2e édition.

**Graphique 4-10**

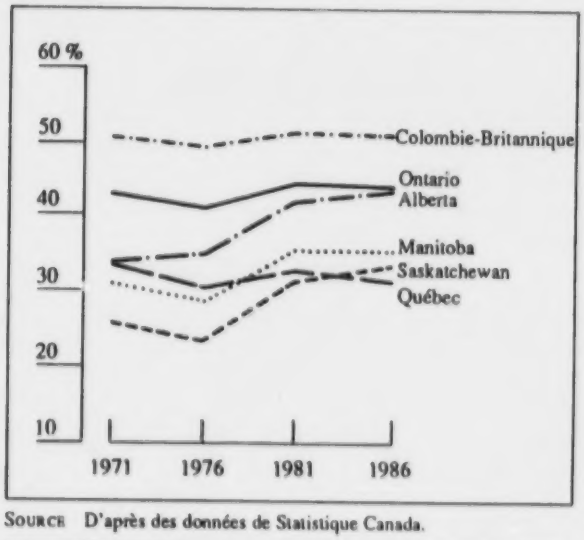
**Évolution de la taille moyenne des exploitations agricoles, Ontario et provinces des Prairies, 1926-1986**




NOTE Aucun chiffre n'est disponible pour les années 1926, 1936 et 1946 pour l'Ontario.
SOURCE D'après des données de Statistique Canada.

**Graphique 4-11**

**Pourcentage d'agriculteurs déclarant des revenus hors ferme, Ontario, Québec et provinces de l'Ouest, 1971-1986**




SOURCE D'après des données de Statistique Canada.

provinces des Prairies possèdent environ 60 % des terres qu'ils cultivent et ont certains types d'accords locatifs pour les 40 % qui restent. Le degré de propriété est beaucoup moins élevé dans les provinces des Prairies qu'en Ontario et qu'au Québec, où les pourcentages sont respectivement de 75 et 87 %.

### *La structure des collectivités*

La baisse du nombre d'exploitations agricoles a provoqué une diminution analogue du nombre de collectivités rurales viables. En effet, l'économie agricole des Prairies s'est d'abord développée pour servir les intérêts des petites exploitations agricoles mixtes qui produisaient du blé pour l'exportation. Le transport ferroviaire était le mode de transport principal, et l'on trouvait des villes à intervalles de 7 à 10 milles le long de la voie ferrée. À mesure que les exploitations agricoles grandissaient, que le réseau routier s'améliorait et que la capacité des camions à grain augmentait, les petites collectivités ont connu de graves difficultés et nombre d'entre elles ont disparu. La diminution du nombre de silos des Prairies, qui est passé de 5 728 en 1935 à 1 846 en 1986, est un exemple des changements qui se sont produits[6].

L'exemple suivant servira à illustrer la diminution du nombre de municipalités rurales et de villages dans les Prairies (tout en sachant qu'on ne peut généraliser à partir d'un seul exemple). La région choisie comprend la ville de Central Butte, en Saskatchewan[7]. En 1950, elle comptait 12 villes et villages, tous situés à l'intérieur d'une superficie de 35 milles carrés : Chaplin, Riverhurst, Central Butte, Bridgeford, Grainland, Lawson, Aquadell, Mawer, Kettlehut, Halvorgate, Gilroy et Secretan. En 1987, il ne restait que Chaplin, Riverhurst et Central Butte; les autres avaient été abandonnés. Ainsi, en 35 ans environ, les trois quarts des villes et villages ont disparu.

Il n'y a plus, dans les trois localités qui restent, de détaillants de machines importants, alors qu'à un moment, chacune d'entre elle comptait un concessionnaire International Harvester; à Central Butte, par exemple, on trouvait aussi des détaillants John Deere et Massey-Ferguson. En plus, il est fort possible qu'on enlève les silos à grain à Riverhurst et à Central Butte dans un proche avenir.

La distance que les enfants ont à parcourir en autobus pour se rendre à l'école augmente, à mesure que les inscriptions baissent et que le système scolaire est plus centralisé. On ferme aussi les hôpitaux ruraux, tandis qu'on déplace les systèmes de soins de santé vers les grands centres. Les aménagements récréatifs, comme les patinoires et les pistes de curling disparaissent. Les réseaux de routes de comtés et de routes de sections coûtent cher à entretenir pour une population rurale en baisse. Les habitants des régions rurales se plaignent de plus en plus de l'impôt foncier et demandent au gouvernement provincial d'augmenter les paiements de transfert pour soutenir les administrations locales. À cet égard, la question qu'il convient peut-être de se poser est la suivante : combien d'exploitations agricoles viables une économie axée sur la culture du blé peut-elle soutenir, et de combien de collectivités a-t-on besoin pour servir les intérêts de ces agriculteurs ?

## Résumé

Dans le présent chapitre, nous avons étudié un certain nombre de tendances observées dans l'agriculture des Prairies. Au cours des années 70 et 80, cette agriculture est devenue de plus en plus capitalistique et fortement tributaire de l'achat de facteurs de production comme les engrais et les pesticides, et elle s'est spécialisée davantage dans la culture végétale et dans l'élevage de bétail. La forte intensité de capital et l'importance de l'achat de facteurs de production ont provoqué une hausse considérable du niveau d'endettement de l'industrie. Comme nous l'avons vu au chapitre 3, c'est là un facteur qui est pour beaucoup dans les problèmes d'endettement et de revenus.

La tendance à la spécialisation dans la culture végétale est un autre facteur qui, semble-t-il, a contribué aux problèmes

d'endettement et de revenus auxquels fait face l'agriculture des Prairies. La disponibilité de matériel de taille de plus en plus grande, conçu spécialement pour la production céréalière, a favorisé la croissance des exploitations agricoles; en retour, cela a fait augmenter la demande de terres et a peut-être contribué à l'augmentation des prix des terres. La spécialisation dans les cultures a aussi signifié qu'au moment de l'affaiblissement du marché céréalier, les agriculteurs ne pouvaient s'assurer un revenu par l'élevage de bétail. Alors que certaines des plus grandes collectivités prospéraient au cours des années 70 et 80, les petites localités ont en général décliné, en particulier durant la crise du milieu des années 80.

Au chapitre suivant, nous étudions, du point de vue théorique, quelques-unes des raisons qui expliquent ces tendances. Nous y présentons aussi un cadre d'analyse servant à cerner la façon dont l'alternance de hauts et de bas dans l'agriculture des Prairies a contribué aux problèmes d'endettement et de revenus du secteur.

# 5 La chute des prix, l'instabilité et la valeur des actifs agricoles

Nous avons souligné dans les chapitres précédents deux caractéristiques fondamentales de l'agriculture des Prairies : la première est la diminution du prix réel du blé (voir le graphique 1-1); la seconde est l'énorme instabilité des prix, de la production et des revenus (voir les graphiques 1-1, 1-3 et 4-7). Dans le présent chapitre, nous décrivons, dans une optique théorique, certaines des forces économiques qui sont à l'origine de ces caractéristiques et nous examinons leurs conséquences pour la valeur des actifs agricoles.

## La diminution du prix réel du blé

La tendance du prix réel du blé et d'autres produits agricoles à diminuer avec le temps est bien étayée. T. W. Schultz, lauréat du prix Nobel, a établi que cette tendance résultait de trois facteurs connexes : 1) l'offre de produits agricoles augmente en général rapidement à cause du progrès technologique et de la nature concurrentielle de l'industrie; 2) la demande de biens agricoles est très inélastique; et 3) l'élasticité-revenu des aliments dans les pays industrialisés est faible[1].

La rapidité du progrès technologique est notamment attribuable à la recherche financée par l'État, qui a permis d'augmenter de façon spectaculaire le rendement des récoltes[2]. Cette augmentation du rendement a eu lieu aussi bien dans les pays développés que dans les pays en développement, ce qui a entraîné une expansion rapide de l'offre de céréales et d'oléagineux[3]. Les politiques publiques de soutien à l'agriculture ont aussi joué un rôle extrêmement important dans l'accroissement de la production.

La nature inélastique de la demande d'aliments signifie que les consommateurs ne sont pas très sensibles au prix des aliments lorsqu'ils doivent déterminer la quantité qu'ils souhaitent acheter. Autrement dit, une augmentation du prix ne réduira pas la demande de beaucoup et, inversement, une réduction du prix n'accroîtra pas non plus beaucoup la demande. Si l'offre d'aliments augmente rapidement à cause du changement technologique, l'inélasticité de la demande signifie qu'il faudra que le prix diminue de beaucoup afin d'inciter les consommateurs à acheter la production accrue, à moins, bien entendu, que l'on puisse faire augmenter la demande par d'autres moyens.

Un élément qui fait augmenter la demande avec le temps est l'augmentation des revenus; toutefois, en raison de la faible élasticité-revenu des aliments, la croissance de la demande d'aliments ne sera pas aussi grande que celle des revenus. En d'autres termes, la demande d'aliments augmente avec le revenu, mais à un rythme plus lent. Cette situation est attribuable au fait que les consommateurs consacrent leurs revenus supplémentaires à des biens et services autres que des aliments, en grande partie parce qu'ils ont déjà satisfait leurs besoins alimentaires.

La combinaison des facteurs (1) et (3) signifie que l'offre d'aliments augmente plus vite que la demande lorsqu'un pays croît et prend de l'expansion. Lorsque cette offre excédentaire se combine au facteur (2), elle entraîne une diminution continue du prix des aliments. Willard Cochrane présente cet argument de façon succincte :

> La rapidité et la généralisation du progrès technologique en matière d'agriculture créent une offre excédentaire en temps de paix; compte tenu de la demande très inélastique d'aliments, les prix agricoles tombent et demeurent bas pendant de longues périodes[4].

Il est à prévoir que les agriculteurs verront leurs revenus diminuer avec la baisse des prix, à moins qu'ils soient capables d'adopter la technologie (et d'accroître ainsi leur rendement) assez rapidement pour garder une certaine avance. Mais, comme tous ne peuvent pas y arriver, il existe un problème chronique de revenus pour une partie importante de l'agriculture. Comme nous l'avons vu au chapitre précédent, le problème des revenus a aussi été l'un des principaux facteurs à l'origine de la profonde transformation structurelle du secteur agricole. C'est pourquoi la question de la diminution des prix réels des produits agricoles a été l'un des objets de la politique agricole (voir le chapitre 6).

## L'instabilité en agriculture

L'inélasticité de la demande d'aliments que nous venons de décrire est une autre cause de la très grande instabilité dont nous avons parlé dans les chapitres précédents. En effet, en raison de cette inélasticité, tout changement dans la production aura un effet substantiel sur les prix. Par conséquent, plus la production sera instable, plus les prix le seront également. Comme nous l'avons montré au chapitre 4, la production des Prairies est très changeante, en grande partie à cause des variations climatiques. Elle n'est pas suffisante pour influencer les prix des marchés mondiaux, mais les

fluctuations climatiques ailleurs dans le monde peuvent facilement influer sur la production mondiale au point d'influer sur les prix mondiaux. Un bon exemple de cette situation est la sécheresse de 1988, qui a touché le Canada et les États-Unis. Essentiellement à cause de la réduction de l'offre des États-Unis, les prix du blé, du maïs et du soja ont monté en flèche.

Le climat n'est pas le seul facteur qui peut influer sur la production; comme nous l'avons souligné au chapitre 2, les politiques des grandes nations commerçantes ont déjà eu une incidence sur l'offre mondiale de céréales et d'oléagineux. Rien n'illustre peut-être mieux la sensibilité des prix mondiaux aux politiques publiques que le *farm bill* américain de 1985 qui, en modifiant le *loan rate*, a entraîné une diminution du prix mondial du blé d'environ 1,00 $ US le boisseau, soit l'équivalent d'une diminution de 1,30 $ CAN le boisseau.

La nature instable des prix agricoles découle aussi de l'inélasticité de l'offre. À tout moment, on peut considérer l'offre de produits agricoles dans le monde comme pratiquement fixe. Si la demande augmentait soudainement, le seul moyen de la freiner à court terme serait d'accroître les prix. De même, si la demande devait diminuer soudainement, le seul moyen de se débarrasser des produits excédentaires consisterait à abaisser de beaucoup les prix. À long terme, on peut réagir à ces insuffisances et à ces excédents en augmentant ou en diminuant la production, mais la seule solution immédiate consiste à modifier les prix. Il s'ensuit que des variations de la demande causées par des facteurs comme une détérioration des conditions économiques mondiales ou un mouvement soudain des taux de change auront probablement des effets assez sensibles sur le prix des produits agricoles.

L'instabilité des prix des céréales causée par ces forces a entraîné les fluctuations des revenus agricoles des Prairies que nous avons examinées au chapitre 1. Comme nous l'avons relevé au chapitre 3, les fluctuations des revenus ont donné lieu à des changements dans la valeur des actifs, qui sont au cœur du problème d'endettement de l'agriculture des Prairies. Dans la prochaine section, nous abordons de façon plus détaillée le rapport entre le revenu agricole et la valeur des actifs agricoles.

## La valeur des actifs agricoles

L'agriculture des Prairies est très capitalistique et emploie plusieurs types d'éléments d'actif, dont certains des plus importants sont la terre, les machines et l'équipement, les bâtiments et, pour l'éleveur de bétail, le troupeau reproducteur (voir notre propos au chapitre 4 au sujet du niveau des actifs dans les Prairies et des diverses composantes de ces actifs). Comme nous l'avons vu, le prix que paient les agriculteurs pour ces éléments d'actif est l'un des déterminants majeurs de la santé financière de l'exploitation agricole. Il est intéressant de constater (ce qui est très important par rapport à la politique agricole) que la santé financière de l'exploitation agricole est aussi l'un des principaux déterminants de la valeur de ces éléments d'actif.

Dans une optique théorique, la valeur d'un élément d'actif devrait être étroitement liée au niveau de revenu que peut produire l'élément d'actif. Par exemple, si on prévoit qu'un élément d'actif donné – disons le sol – aura un rendement de $R$ par an, le montant que les agriculteurs devraient être disposés à payer pour cet élément d'actif ($V$) se calcule selon la simple formule de capitalisation :

$$V = \frac{R}{r},$$

$r$ étant le taux d'intérêt prévu pendant la durée de vie de l'élément d'actif.

Un exemple simple illustrera notre propos. Supposons que $R$ est de 100 $ et que le taux d'intérêt est 10 %. Selon la formule que nous venons de poser, l'agriculteur devrait être prêt à payer 1 000 $ pour cet élément d'actif. Notons qu'en achetant l'élément d'actif à ce prix et en recevant 100 $ par année, l'agriculteur recevra exactement le même taux de rendement que s'il avait déposé les 1 000 $ à la banque à un taux d'intérêt de 10 %.

Lorsqu'il détermine ce que devrait être la valeur de l'élément d'actif, l'agriculteur est conscient que les prévisions jouent un rôle important. Dans l'exemple que nous avons donné, nous avons fait l'hypothèse qu'il s'attendait à ce que l'élément d'actif ait un rendement de 100 $ par an. Supposons toutefois que l'agriculteur ait prévu que le rendement diminuerait avec le temps. De toute évidence, il n'aurait pas été prêt à payer 1 000 $ pour l'élément d'actif. Si, par ailleurs, il avait prévu un accroissement du rendement avec le temps, il aurait été disposé à payer plus de 1 000 $ pour l'élément d'actif.

La formule de capitalisation simple peut être modifiée afin de tenir compte de ces prévisions différentes. Par exemple, si le rendement prévu de l'actif est censé augmenter selon un taux $g$, on obtient la valeur qu'un agriculteur serait prêt à payer par la formule de capitalisation :

$$V = \frac{R}{r - g},$$

*g* étant ici le pourcentage prévu d'augmentation annuelle du rendement de l'actif. Notons que *g* peut prendre une valeur positive ou négative[5].

Si *g* est positif, il est à prévoir que le rendement de l'actif augmentera à un taux de *g* % par an. Si *g* est égal à +5 %, l'agriculteur sera disposé à payer jusqu'à 2 000 $ pour l'élément d'actif. Si, par contre, *g* est négatif, il s'attendra à ce que le rendement diminue avec le temps. Par exemple, la valeur de l'actif tombera à 500 $ si l'agriculteur croit que *g* est égal à –5 %.

Il est utile d'examiner de plus près les conséquences de la formule de capitalisation. D'après cette formule, on peut prévoir que les fluctuations du rendement pour l'agriculteur feront varier la valeur des éléments d'actif. Par exemple, toutes choses étant égales par ailleurs, un accroissement qui porterait le rendement de l'élément d'actif de 100 $ à 200 $ ferait passer le prix de l'élément d'actif de 1 000 $ à 2 000 $.

Mais tous les autres facteurs ne sont pas nécessairement immuables. Par exemple, si l'augmentation du rendement de l'élément d'actif découle d'une réduction des taux d'intérêt (qui a entraîné une baisse des coûts d'emprunt pour des facteurs de production comme les engrais et les produits chimiques), il pourrait y avoir une augmentation encore plus forte du prix de l'élément d'actif, étant donné que le dénominateur de la formule de capitalisation serait alors plus petit. Il se pourrait, dans ce cas, que le prix payé pour l'élément d'actif dépasse les 2 000 $. On pourrait aussi obtenir cette augmentation de prix d'une autre façon. Si les agriculteurs estiment que l'augmentation du rendement est le présage d'augmentations futures (autrement dit, s'ils croient que *g* est supérieur à 0), ils seront encore une fois prêts à payer plus de 2 000 $ pour l'élément d'actif.

Bien entendu, la valeur des éléments d'actif pourrait changer sans que varie le rendement immédiat. Une augmentation ou une diminution des taux d'intérêt influerait vraisemblablement sur elle, même si le rendement de ces éléments restait constant. De même, une modification des attentes des agriculteurs à l'égard des taux de croissance du rendement pourrait influer sur la valeur des éléments d'actif sans changement dans le niveau de revenu courant.

Les fluctuations de la valeur des éléments d'actif, particulièrement si elles sont causées par des changements dans les prévisions, peuvent avoir des effets graves sur l'agriculture (voir l'appendice B pour un examen détaillé de la dynamique du marché, des attentes des agriculteurs et de la valeur des actifs). Supposons, comme dans l'exemple précité, que les agriculteurs croient que le rendement de 100 $ d'aujourd'hui augmentera à un taux de 5 % et que, par conséquent, la valeur de l'élément d'actif atteigne 2 000 $. Supposons toutefois qu'au bout de quelques années, les agriculteurs se rendent compte que le rendement n'augmentera pas à un taux de 5 % et qu'ils s'attendent plutôt à ce que le rendement soit stable. Le prix de l'élément d'actif retomberait alors à 1 000 $.

Les agriculteurs dans cette situation font face à un problème. Nous l'avons démontré dans l'exemple au chapitre 2, s'ils empruntent de l'argent pour payer l'élément d'actif, après avoir fait des paiements d'intérêt, ils supportent une perte sur leurs opérations agricoles. En outre, les agriculteurs ne peuvent pas résoudre le problème en vendant simplement l'élément d'actif. Comme la valeur de l'élément d'actif aurait baissé avec la diminution du rendement, sa vente laisse encore des agriculteurs dans une situation de perte. En fait, ceux-ci ne peuvent éviter les problèmes financiers que s'ils ont acheté l'élément d'actif comptant. Dans une telle situation, bien que les agriculteurs puissent encore faire un profit, le taux de rendement de l'investissement comptant est très faible (si l'élément d'actif a été acheté à un prix de 2 000 $ et les gains sont de 100 $, le taux de rendement est de 5 %).

La situation que nous venons de décrire est, bien sûr, très semblable à celle de l'agriculture des Prairies. Les fluctuations du rendement de l'agriculture et les changements dans les prévisions ont fait varier fortement la valeur des éléments d'actif. Lorsque les prévisions optimistes des années 70 ne se sont pas réalisées dans les années 80, la partie de la population agricole qui s'était lancée dans l'agriculture ou qui avait étendu ses opérations lorsque la valeur des éléments d'actif était élevée a connu des difficultés financières. En bref, le problème des décisions à long terme, comme l'achat de terres, est que les prévisions ont des chances de changer avant que l'élément d'actif ait été entièrement payé.

Ce qu'il importe de retenir ici, c'est que les forces qui déterminent la valeur des éléments d'actif sont nombreuses et très complexes. Et cela est particulièrement vrai des prévisions. Nous l'avons vu, les changements dans les seules prévisions peuvent avoir un impact énorme sur la santé financière du secteur agricole. En matière de politique agricole, on peut en conclure (comme nous le verrons) que les décideurs doivent connaître davantage de choses que les simples répercussions de la politique sur le rendement agricole s'ils veulent stabiliser la valeur des éléments d'actif dans le temps.

On ne saurait trop insister sur l'importance des fluctuations des prix des terres, de leurs causes et de leurs effets lorsque l'on parle de politique agricole. Voyons par exemple ce qu'en dit un économiste agricole de l'Université du

Minnesota, Phillip Raup, pour les États-Unis. Cette opinion s'applique tout aussi bien à l'agriculture des Prairies :

> La soudaine expansion des marchés agricoles étrangers a eu pour conséquence, entre autres, que les forces économiques et les politiques de l'État ont agi les unes sur les autres, pour créer de puissantes pressions en faveur de l'accroissement de la taille des exploitations agricoles. Ces pressions, combinées à la croissance explosive de la demande agricole à l'exportation et à l'inflation générale soutenue des années 70, a fait croire que les prix des terres agricoles ne pouvaient qu'augmenter. Cette attente a été largement entretenue par les conseillers en investissement agricole, les responsables de la formation permanente des adultes et les établissements de crédit. Résultat, un boom des prix des terres vraiment exceptionnel, sans pareil depuis l'époque de la construction des chemins de fer au XIX[e] siècle.
>
> Ainsi, de 1970 à 1980, au Texas, la maison moyenne occupée par son propriétaire (à l'exclusion des appartements) a connu une augmentation mensuelle de valeur de 225 $. De nombreux propriétaires se sont même logés presque « gratuitement », dans la mesure où l'augmentation de la valeur a dépassé les versements mensuels pendant une bonne partie de la décennie.
>
> C'était la même chose pour les terres agricoles dans de nombreuses parties du pays. La valeur estimée moyenne des terres agricoles du Minnesota est passée de 232 $ l'acre en 1970 à 1 310 $ l'acre en 1981, ce qui représente une augmentation annuelle moyenne de 108 $ l'acre. Cette somme était de beaucoup supérieure à la somme du loyer théorique moyen et des impôts fonciers de chacune des 10 années.
>
> En 1981, les agriculteurs propriétaires terriens du Minnesota, ainsi que ceux de la plus grande partie du *Middle West*, avaient depuis 10 ans des « terres gratuites » si on tient compte de la valeur des éléments d'actif. Dans de nombreuses régions, la terre était plus que gratuite, puisque la valeur des terres a augmenté pratiquement deux fois plus vite que la somme du loyer théorique et des impôts fonciers pour la décennie.
>
> Au plan financier, l'expérience a été démoralisante. La valeur nette a pris le pas sur les flux monétaires dans la planification financière, ce qui a poussé de nombreux agriculteurs à recourir au crédit soutenu par l'augmentation de la valeur des terres afin d'acheter du matériel agricole ou d'autres terres à des prix que ne pouvait pas justifier le revenu net en espèces. Les « terres gratuites » sont ainsi devenues un piège dans lequel sont tombés de nombreux agriculteurs et leurs créanciers.
>
> La sensibilité de l'agriculture américaine aux événements mondiaux résulte en grande partie des prévisions irrationnelles d'une demande inépuisable sur les marchés d'exportation qui ont caractérisé les années 70, prévisions qui se sont immédiatement répercutées sur la valeur des terres. Le résultat, c'est que des agriculteurs qui ont acheté des terres pour prendre de l'expansion durant le boom des terres des années 70 sont propriétaires de terres surévaluées[6].

## Résumé

Dans ce chapitre, nous avons fait un examen théorique de quelques-unes des grandes forces économiques qui conditionnent l'agriculture des Prairies. Nous avons expliqué que la diminution du prix réel des produits agricoles, la très grande instabilité de l'agriculture et le caractère capitalistique de l'industrie se sont combinés pour créer une conjoncture où des cycles d'expansion et de récession peuvent avoir un impact très grave sur le secteur agricole.

En particulier, l'achat d'éléments d'actif pendant des périodes d'attentes irréalistes peut entraîner des problèmes insurmontables pour l'industrie : faibles revenus et chute de la valeur des éléments d'actif. L'agriculture est une activité à risques élevés et l'achat de terres présente encore plus de risques : s'il se fait au mauvais moment et au mauvais prix, il peut littéralement acculer un agriculteur à la ruine. Par conséquent, une des préoccupations de la politique agricole devrait être la stabilisation de la valeur des éléments d'actif. Dans le prochain chapitre, nous étayons cet important objectif de la politique agricole et nous mentionnons d'autres éléments dont on devrait aussi tenir compte.

# 6 La politique agricole du Canada

Nous avons jusqu'ici décrit les grandes caractéristiques de l'agriculture dans les provinces des Prairies et certains des principaux facteurs économiques qui influent sur la production, les prix et les revenus dans ce secteur. Mais l'agriculture des Prairies est aussi déterminée par les mesures et les programmes adoptés au fil des années par le gouvernement fédéral et les provinces.

Dans le présent chapitre, nous examinons quelques-unes des raisons qui motivent l'intervention de l'État en agriculture et nous donnons un aperçu des critères qui devraient servir, à notre avis, à évaluer la politique agricole au Canada. Les principaux programmes agricoles canadiens, qui sont la forme concrète de cette intervention, sont décrits au chapitre 7. Leurs répercussions sont étudiées et évaluées au chapitre 8.

## L'intervention de l'État

Les mesures et programmes par lesquels les gouvernements interviennent en agriculture s'expliquent surtout de deux façons, l'une n'excluant pas l'autre. Suivant la justification classique, l'État intervient pour veiller à l'intérêt du public et en accroître le bien-être, c'est-à-dire pour assurer le plus grand bien au plus grand nombre. L'intervention peut alors viser à rendre le marché plus efficace (par ex., par l'assurance ou par la réglementation des monopoles), à améliorer la répartition du revenu (par ex., par le transfert du revenu aux pauvres), à fournir des biens que les particuliers ne peuvent offrir (par ex., l'instruction et la recherche), ou à remédier aux conséquences néfastes des diverses activités sur le marché (par ex., la protection contre l'érosion du sol)[1].

Suivant la seconde justification, le gouvernement intervient parce qu'il y est incité par les pressions politiques qu'exercent des particuliers ou des groupes cherchant à obtenir une rente économique. Si les gens agissent ainsi, c'est parce qu'ils reconnaissent le pouvoir dont dispose le gouvernement pour accroître ou diminuer, en légiférant, le bien-être de groupes particuliers dans la société. C'est pourquoi des particuliers et des groupes ayant des intérêts communs (groupes d'intérêts) multiplient les démarches auprès des hommes politiques pour faire adopter des règlements et des programmes qui leur sont favorables. En retour, ces groupes offrent au gouvernement leur appui (financier ou politique) et un moyen de justifier ses mesures (le gouvernement peut invoquer le fait qu'il a l'appui d'un grand groupe). Cela sous-entend qu'un petit groupe bien organisé et disposant d'importantes ressources financières peut, par la voie politique, faire adopter des mesures très avantageuses pour lui, même si elles sont défavorables pour l'ensemble de la société.

Certes, de nombreux autres facteurs déterminent la manière dont la politique agricole est adoptée et appliquée. Aujourd'hui, comme dans le passé, les personnes influentes, les principes dominants et la politique jouent un rôle important. Le système fédéral du Canada a aussi influé sur l'élaboration de la politique agricole, puisque l'agriculture est de compétence à la fois fédérale et provinciale[2].

### *L'intervention dans l'intérêt public*

Dans le secteur agricole canadien, la recherche est l'un des meilleurs exemples de l'intervention de l'État dans l'intérêt public. De nombreuses études ont révélé que les recherches en phytogénétique financées par le gouvernement profitent beaucoup à la société[3]. Autrement dit, les programmes de recherche visant à améliorer le rendement des cultures ont procuré aux producteurs et aux consommateurs du Canada des avantages nettement supérieurs au coût de ces programmes[4]. En dépit des taux de rendement élevés, aucun particulier, qu'il fût producteur ou consommateur, n'aurait pu effectuer cette recherche, parce qu'il aurait dû en supporter le coût total pour n'en retirer qu'une part des avantages. Il est donc justifié de laisser au gouvernement le soin de fournir ce bien collectif.

La recherche peut comporter des avantages considérables pour la société, mais être défavorable au producteur individuel, à cause de l'accroissement du rendement et de la production. Comme nous l'avons vu au chapitre 5, l'augmentation constante de l'offre de produits agricoles favorisée par le progrès technologique occasionne, avec le temps, une baisse du prix réel de ces produits et, partant, du revenu des agriculteurs, à moins que ces derniers ne puissent adopter les nouvelles techniques assez rapidement pour conserver leur avantage. Comme ce ne sont pas tous les agriculteurs qui peuvent y parvenir, une grande portion du secteur agricole est aux prises avec un problème de revenu

chronique. On a donc jugé, à juste titre, que c'était au gouvernement d'atténuer le problème chronique de revenu, lequel était un effet externe de la recherche[5]. Le raisonnement précis était le suivant : puisque les consommateurs (canadiens et étrangers) sont ceux qui profitent des avantages de la baisse des prix des aliments, ce sont eux qui devraient rémunérer les agriculteurs pour leur efficacité.

La conjoncture agricole que nous venons de décrire est aussi à l'origine de l'instabilité et de l'incertitude très grandes qui caractérisent le secteur et qui justifient elles aussi l'intervention de l'État. Certains soutiennent que l'instabilité abaisse le bien-être net de la société et engendre une redistribution disproportionnée et arbitraire du revenu. Une politique publique qui permet de diminuer l'instabilité profite donc à la société[6].

### *L'intervention axée sur la rente*

L'intervention du gouvernement dans l'économie agricole peut comporter des avantages pour la société mais aussi des coûts. En particulier, il faut s'assurer qu'une politique agricole n'entraîne pas l'utilisation inefficace des ressources. Il y a mauvaise affectation des ressources lorsque les prix ou la production s'écartent de ce qu'ils seraient normalement, si tous les marchés étaient concurrentiels et ne subissaient aucun effet externe. Cela suppose qu'il serait possible, en affectant les ressources autrement, de produire un niveau plus élevé de bien-être économique.

L'effet d'une politique sur l'affectation des ressources est étroitement lié à la distinction entre les deux justifications de la politique agricole, à savoir l'intérêt public et la recherche de la rente. On suppose qu'une politique adoptée dans l'intérêt public rendra le secteur plus compétitif ou corrigera un effet externe sur le marché. Elle doit, en principe, améliorer l'affectation des ressources dans l'économie.

Par ailleurs, une politique adoptée pour répondre aux besoins d'un groupe défini de la société (c.-à-d. une politique faisant suite aux pressions exercées par ce groupe pour obtenir une rente économique) devrait, en principe, rendre l'activité économique moins concurrentielle. Par exemple, lorsqu'une politique fait passer le prix d'un bien particulier à un niveau supérieur au prix concurrentiel (pour hausser le revenu des producteurs de ce bien), l'accroissement de la production qui en résulte provoque l'affectation de trop nombreuses ressources à la production du bien en question[7].

Le processus de recherche de la rente peut aussi, en soi, occasionner une affectation inefficace des ressources. Les groupes d'intérêts qui s'efforcent d'inciter un gouvernement à adopter une mesure législative qui leur est favorable (ou d'empêcher des modifications législatives qui les priveraient d'un avantage) doivent en effet dépenser des sommes considérables. Certains soutiennent que ces dépenses représentent un gaspillage de ressources, puisqu'elles ne produisent rien d'utile[8]. Effectivement, si les pressions exercées portent fruit, elles peuvent se concrétiser dans un programme menant à une mauvaise affectation des ressources. Mais il existe d'autres avis à ce sujet. Certains, notamment, estiment que la recherche de la rente permet au gouvernement de connaître les vues des différents groupes de la société, d'obtenir les données spécialisées nécessaires pour adopter une loi ou de renforcer l'appui pour les programmes qu'il met en place[9].

Dans une analyse empirique de la recherche de la rente et de ses effets, on part habituellement de l'hypothèse qu'il existe une concurrence parfaite sur tous les marchés, à l'exception de celui à l'étude. Malheureusement, cette hypothèse est rarement vérifiée. Par exemple, dans l'analyse de la gestion de l'offre, on suppose presque toujours que tous les secteurs de l'économie canadienne sont concurrentiels, à l'exception de celui dont l'offre est réglementée. Cette hypothèse est très importante puisqu'une fois posée, elle mène à conclure que la recherche de la rente produira une mauvaise affectation des ressources[10].

## Les critères d'évaluation d'une politique

Les observations qui précèdent permettent de dégager certains critères d'évaluation de la politique agricole canadienne. Nous insisterons ici sur deux d'entre eux, qui concernent l'efficacité de la politique :

- du point de vue de la diminution des variations du revenu agricole;
- sur le plan de l'affectation plus efficace des ressources.

À cela se greffent quatre autres critères, dont deux sont étroitement liés aux deux ci-dessus, à savoir :

- l'efficacité de la politique agricole comme moyen de stabiliser les prix des actifs agricoles;

et l'effet de la politique agricole :

- sur les marchés mondiaux des produits agricoles;
- sur la distribution du revenu dans le secteur agricole;
- comme source de retombées dans d'autres secteurs de l'économie.

Les raisons pour lesquelles ces quatre critères ont été retenus sont examinées ci-après[11].

### *La stabilisation des prix des actifs*

Comme nous l'avons déjà signalé, la variation du revenu est étroitement liée à la fluctuation des prix des actifs agricoles. La fluctuation de la valeur des actifs, en particulier, si elle se double d'une variation de la dette des agriculteurs, peut être une des principales causes de la variation du revenu. Par conséquent, la diminution des fluctuations de la valeur des actifs devrait contribuer à stabiliser le revenu.

La valeur très instable des actifs, en particulier, peut mener à une redistribution disproportionnée et arbitraire du revenu. Par exemple, les agriculteurs qui achètent des terres en période d'essor du marché et sont obligés de les vendre lors d'un ralentissement subissent une perte de revenu et de capital, tandis que ceux qui achètent lors d'un affaiblissement des marchés peuvent réaliser d'importants gains en capital. Toutefois, cette redistribution du revenu ne contribue pas à rendre le secteur agricole plus efficace, puisque rien ne semble prouver que les agriculteurs ainsi délogés du secteur soient moins efficaces que ceux qui les y remplacent[12]. En fait, de nombreux agriculteurs dont la terre a été saisie restent dans le secteur en louant leur terre de l'institution financière qui en est devenue propriétaire, ce qui montre une fois de plus que la redistribution du revenu est la principale conséquence de la fluctuation de la valeur des actifs[13].

De plus, la fluctuation de la valeur des actifs dans le secteur agricole ne s'accompagne habituellement pas d'une variation de la productivité. Par exemple, un acre d'une valeur de 500 $ est tout aussi productif (du point de vue de la quantité de grain que l'on peut en tirer) qu'il l'était lorsque sa valeur était de 1 000 $, pourvu que le prix du grain produit soit le seul facteur qui ait changé dans l'intervalle[14]. Du point de vue du rendement économique, la fluctuation marquée des prix des terres ne semble donc guère justifiée.

Nous l'avons vu, les analystes de la politique agricole se sont intéressés à l'instabilité et au niveau du revenu, mais ils ont généralement négligé le problème posé par la fluctuation de la valeur des actifs[15]. Cette omission découle principalement du fait que ce problème n'a jamais été distingué de celui du revenu, auquel il est, évidemment, étroitement lié. Comme nous l'avons signalé au chapitre 3, l'instabilité du secteur agricole peut refléter, en plus d'un problème de variation du revenu, un problème d'endettement tout aussi chronique.

Le *Rapport de la Commission de planification de l'agriculture canadienne*, publié en 1969, montre bien à quel point le problème de l'endettement a été négligé. Ce rapport, qui présente un examen très complet du secteur agricole canadien, avait précisément pour objet l'étude des graves problèmes du secteur à la fin des années 60. Très préoccupée par la faiblesse et l'instabilité du revenu agricole, la Commission, dans ses principales recommandations, a proposé l'établissement de programmes devant stabiliser les prix et la production des principales denrées agricoles au Canada. Ces recommandations n'ont jamais été appliquées comme le proposait le rapport, mais elles ont servi de modèle pour le programme qui devait finalement être mis en place en vertu de la *Loi de stabilisation concernant le grain de l'Ouest*.

La Commission n'a cependant jamais fait état du problème de l'endettement. Dans la section du rapport qui traite du crédit, elle a affirmé que le principal problème se rapportait à la manière d'accroître le crédit offert aux agriculteurs, pour leur permettre d'investir davantage, d'agrandir leur exploitation agricole, d'en améliorer la productivité ou de se lancer en agriculture. Il est d'autant plus étonnant que le problème de l'endettement et les solutions possibles aient été négligés, si l'on considère qu'en 1967, le rapport de la dette aux investissements en terres, en machines agricoles et en bétail avait atteint 18,2 %, par rapport à 12,5 % en 1960[16]. En 1981, ce pourcentage était de 13,5 % et, en 1984, il était passé à 16,8 %[17]. Vers 1969, le prix réel des terres avait aussi beaucoup diminué par rapport à ce qu'il était au début des années 60, reflétant là encore une conjoncture semblable à celle de la fin des années 80. Autrement dit, la fluctuation des prix des actifs et les niveaux élevés de la dette posaient des problèmes en 1969, mais on ne mesurait pas encore à l'époque toute l'importance de l'effet de ces deux aspects sur le bon fonctionnement du secteur.

### *Les marchés mondiaux des produits agricoles*

Comme nous l'avons vu au chapitre 2, les difficultés du secteur agricole résultent, en grande partie, de la politique intérieure des principaux pays qui font le commerce des céréales et des oléagineux. Ces politiques ont eu pour conséquence directe d'accroître la production agricole, de faire baisser les prix mondiaux et d'encourager une utilisation inefficace des ressources agricoles mondiales[18].

Les effets indirects et tout aussi perturbateurs des programmes agricoles se font également sentir sur les marchés mondiaux. La production accrue de pays exportateurs comme ceux de la Communauté économique européenne, par exemple, a modifié la part du marché d'autres pays comme les

États-Unis. Le commerce international a été perturbé davantage par les mesures de rétorsion prises en conséquence, dont l'*Export Enhancement Program* (EEP) des États-Unis est un bon exemple[19]. Le Canada a lui aussi réagi à la conjoncture sur les marchés mondiaux, par exemple en se dotant du Programme spécial canadien pour les grains, adopté en réaction au protectionnisme de ses partenaires commerciaux.

Les retentissements d'une politique agricole nationale sur les marchés mondiaux ne se font pas sentir uniquement dans le secteur des céréales et des oléagineux. Au Japon, par exemple, les marchés du porc et du bœuf sont fortement protégés, ce qui entrave beaucoup la pénétration de ces marchés par les produits des autres pays. Le Canada est particulièrement touché, puisque le Japon semble faire preuve de discrimination à l'endroit des produits canadiens, surtout du bœuf[20]. Des mesures protectionnistes ont également été prises sur le marché nord-américain du bétail, où le Canada et les États-Unis ont périodiquement imposé des restrictions commerciales, chacun pour tenter de protéger ses producteurs contre les exportations de l'autre.

Autrement dit, la politique intérieure d'un pays peut influer sur l'efficacité avec laquelle les ressources agricoles sont utilisées dans le monde, sur le bon fonctionnement des marchés mondiaux de produits agricoles et sur les mesures que prendront les autres pays. Bien que les États-Unis et la CEE, à cause de leur importance économique, exercent une plus grande influence que le Canada, l'Australie et l'Argentine, il vaut la peine d'examiner l'effet que peut avoir la politique agricole canadienne sur les marchés mondiaux, compte tenu notamment du rôle du Canada dans la réforme du commerce de produits agricoles. En sa qualité d'un des principaux pays membres du Groupe de Cairns et de membre d'un comité de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) chargé de promouvoir la réforme des échanges agricoles, le Canada a insisté énergiquement sur le fait que la politique agricole des différents pays est la source des problèmes de l'agriculture mondiale[21]. Il participe activement aussi aux négociations du GATT (*Uruguay Round*) qui visent à libéraliser davantage le commerce des produits agricoles[22].

Ces négociations tournent autour des effets perturbateurs, ou autres, de la politique agricole des différents pays sur le commerce mondial de produits agricoles. De façon générale, cela suppose qu'une politique ou un programme dont l'effet est contraire au marché, c'est-à-dire qui sert à subventionner ou à protéger en permanence une activité ou un secteur particulier, devra probablement être modifié si les négociations du GATT aboutissent à une entente. Le cas échéant, il deviendrait nécessaire pour certains partenaires commerciaux du Canada, de modifier leurs programmes, notamment la Politique agricole commune de la CEE et les subventions à l'exportation des États-Unis. Pour bénéficier de ces changements, il faudrait toutefois que le Canada modifie, en contrepartie, quelques-uns de ses programmes. Selon Warley, les partenaires commerciaux du Canada s'attendront à le voir modifier sa politique laitière, les mesures tarifaires et non tarifaires servant à protéger le secteur horticole et l'industrie du conditionnement des aliments, la politique d'achat et les dispositions visant le contenu canadien des sociétés provinciales des alcools, et les subventions au transport du grain et d'autres produits réglementés[23].

La compatibilité des programmes agricoles avec le fonctionnement du marché sera examinée au cours des négociations du GATT, mais ce ne sera peut-être pas là le seul aspect. Un certain nombre de pays prétendent que des programmes comme la gestion de l'offre ne devraient pas être englobés dans les négociations du GATT parce que, même s'ils ont un effet de distorsion sur la production, ils contribuent néanmoins à abaisser le niveau de production mondial. Si ces programmes peuvent garantir aux pays exportateurs un certain accès aux marchés et une part de ceux-ci, ils seront admissibles en vertu d'une entente rattachée au GATT[24].

Les résultats des négociations sur ce point seront particulièrement importants pour le Canada, qui recourt beaucoup à la gestion de l'offre pour venir en aide aux agriculteurs, aide qu'il sera obligé de supprimer ou d'accorder par d'autres moyens si ce genre de programme devenait inadmissible en vertu du GATT. Une partie fondamentale de la politique agricole du Canada est ainsi en jeu dans les négociations du GATT. En outre, les retombées d'une telle décision au Canada ne se limiteront pas aux produits dont l'offre est réglementée. Par exemple, les producteurs de porc et de bœuf seront touchés également puisque l'accès au marché du Japon resterait entravé si les programmes de gestion de l'offre étaient jugés admissibles.

En résumé, une évaluation de l'effet de la politique agricole du Canada sur les marchés mondiaux doit déterminer dans quelle mesure cette politique est compatible avec le fonctionnement du marché, ainsi que dans quelle mesure elle fausse la production. Comme nous l'avons dit, un programme est d'autant plus compatible avec le fonctionnement du marché qu'il favorise l'affectation efficace des ressources. Or, c'est précisément sur cet aspect particulier de la dimension commerciale de la politique agricole que porte le deuxième critère d'évaluation établi précédemment. Ce critère permet souvent de mesurer l'effet d'un programme sur la production, mais il demeure préférable d'évaluer cette dimension séparément. Le critère retenu à cette fin est celui de l'effet sur les marchés mondiaux.

### *La distribution du revenu*

Nous avons déjà fait remarquer que la stabilisation du revenu avait pour objet, entre autres, d'éviter une redistribution disproportionnée et arbitraire du revenu entre les agriculteurs. Si des programmes agricoles sont mis en place pour stabiliser le revenu, il convient d'examiner dans quelle mesure ils atteignent cet objectif.

### *Les effets secondaires*

Les effets secondaires d'une politique agricole sont une source d'inquiétude parce qu'il est connu que ces effets ne se limitent pas à l'activité primaire de la production agricole. Nous avons signalé, en effet, que les problèmes du secteur agricole des Prairies se sont répercutés sur les fournisseurs de biens de production agricoles, sur les collectivités rurales, sur les établissements financiers et même sur l'ensemble de l'économie. Il importe donc de mesurer l'effet d'une politique agricole sur ces industries ou secteurs, compte tenu, notamment, du fait que certains programmes agricoles (par ex., le programme appliqué en vertu de la *Loi de stabilisation concernant le grain de l'Ouest*) ont pour objectif explicite de stabiliser l'ensemble de l'économie des Prairies et non seulement le secteur agricole.

## Résumé

Dans ce chapitre, nous avons examiné quelques-uns des motifs d'intervention de l'État en agriculture et nous avons défini des critères d'évaluation de la politique agricole du Canada. Comme nous l'avons vu, le gouvernement peut intervenir dans le secteur agricole pour plusieurs raisons. Dans le passé, la recherche subventionnée en agriculture a été très avantageuse pour la société, ce qui porte à croire que cette activité devrait être appuyée. Cependant, consommateurs et producteurs ne profitent pas également des avantages de cette recherche. Pour cette raison, il faut indemniser les producteurs pénalisés par leur plus grande efficacité. Les gouvernements ont aussi été amenés, par ceux qui cherchent à obtenir une rente économique, à adopter des programmes agricoles qu'il faudra suivre de près pour éviter un fonctionnement inefficace des marchés et une mauvaise affectation des ressources.

Les critères définis dans ce chapitre visent d'abord à évaluer à quel point la politique agricole du Canada profite à la société et favorise l'affectation efficace des ressources. Mais ces critères témoignent aussi d'autres préoccupations soulevées dans les chapitres précédents et concernant notamment l'efficacité de la politique agricole du point de vue de la stabilisation du revenu agricole et de la valeur des terres agricoles, son effet sur les marchés mondiaux des produits agricoles et les répercussions secondaires qu'elle peut avoir sur d'autres secteurs de l'économie.

Les critères établis dans ce chapitre seront appliqués aux principaux programmes agricoles qui ont influé sur l'agriculture des Prairies durant les années 70 et 80. Les grandes caractéristiques de ces programmes sont exposées dans le chapitre suivant; l'évaluation des programmes en fonction des critères retenus ici est présentée au chapitre 8.

# 7 Un aperçu des programmes agricoles au Canada

Les gouvernements du Canada ont joué un rôle majeur dans l'agriculture des Prairies au cours des années. Au début du développement des Prairies, les agriculteurs étaient préoccupés par ce qu'ils considéraient comme un contrôle monopoliste du système de manutention et de mise en marché des céréales, et favorisaient un régime plus concurrentiel. Le gouvernement fédéral a réagi à leurs demandes en établissant des normes de classification et en légiférant pour réglementer les pratiques des sociétés ferroviaires[1,2]. Les gouvernements provinciaux ont également joué un rôle, notamment en participant au financement et à la construction, dans les trois provinces des Prairies, d'un ensemble de silos dont les agriculteurs étaient les propriétaires.

Après la Première Guerre mondiale, les agriculteurs se sont mis à exiger non plus un système plus concurrentiel, mais plutôt la mise sur pied d'un organisme monopoleur qui vendrait leur blé. Ces demandes reposaient sur la conviction que le Canada était un exportateur assez important pour pouvoir agir sur le prix du blé sur le marché mondial. Lorsque le gouvernement fédéral a refusé de remettre sur pied la Commission canadienne du blé (CCB), qu'il avait créée la première fois dès la fin de la guerre, les agriculteurs ont axé leurs efforts vers la création de coopératives de mise en marché. Quand cette expérience a pris fin, à cause de l'effondrement du marché du blé dans les années 30, les agriculteurs ont de nouveau tenté d'obtenir la création d'un organisme central qui vendrait leur grain et dont le gouvernement fédéral serait propriétaire. En 1935, la CCB était remise sur pied par le gouvernement fédéral pour remplacer le marché libre. En dépit des efforts du gouvernement pour la démanteler en 1939, la CCB a continué d'exister et, en 1943, dans le cadre des mesures de guerre, elle est de nouveau devenue un acheteur de blé sans concurrent[3,4].

La création de la CCB marquait la fin d'une période durant laquelle les agriculteurs canadiens se préoccupaient, d'abord, de l'efficacité du système de manutention du grain et, ensuite, de la capacité du Canada d'exercer son pouvoir sur le marché céréalier international. Au cours des 20 années qui ont suivi, très peu de politiques importantes ont porté sur le développement de l'économie céréalière des Prairies[5]. Le prix du grain était relativement stable (voir le graphique 1-1) et le Canada continuait de jouer un rôle important sur le marché mondial[6].

Les préoccupations concernaient surtout les principales structures de l'agriculture des Prairies, ce qui n'est pas étonnant dans ce genre de contexte. Par exemple, vers la fin des années 60 et au début des années 70, elles portaient principalement sur les problèmes suivants : l'efficacité de la CCB par rapport à celle du système de marché libre des États-Unis; la raison pour laquelle le Canada avait perdu une part du marché international; la possibilité que le canola soit mis en marché par la Commission canadienne du blé; et l'organisation de la mise en marché des grains de provende produits au Canada.

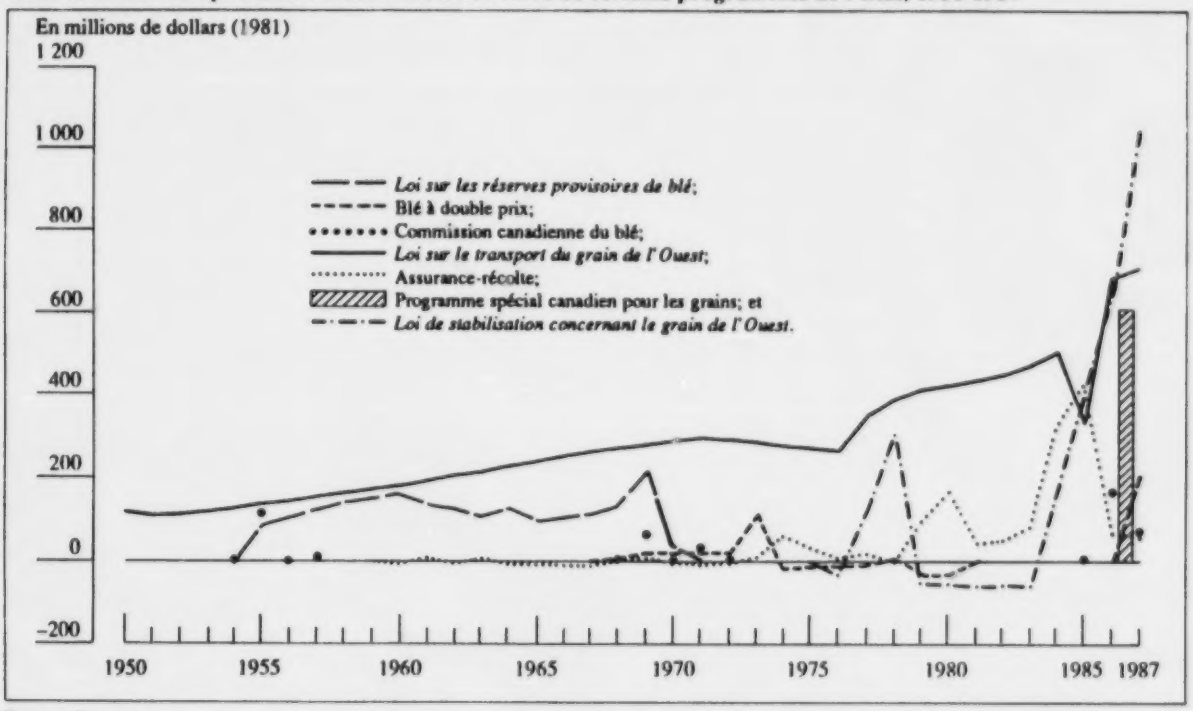
Depuis 1970, plusieurs changements ont marqué l'économie céréalière des Prairies. Premièrement, le fait que l'Australie et l'Argentine (et plus tard la CEE) soient devenus d'importants producteurs céréaliers a fait perdre au Canada une partie de son pouvoir sur le marché mondial du blé[7]. Deuxièmement, le marché céréalier international est devenu beaucoup plus instable[8]. Dans ce nouveau contexte, le Canada ne pouvait plus autant agir sur les prix et stabiliser le marché qu'avant 1970. La CCB et les autres institutions étant incapables de répondre à toutes les préoccupations canadiennes, le pays a commencé à modifier son ensemble de politiques et de programmes agricoles.

Dans les nouveaux programmes du secteur céréalier, on a mis l'accent sur la stabilisation et sur un certain soutien des prix. La double tarification du blé a vu le jour; l'assurance-récolte a été améliorée; et la LSGO a été adoptée. Des changements analogues étaient également apportés au secteur non céréalier. La *Loi sur la stabilisation des prix agricoles* (adoptée en 1958) a été renforcée; la *Loi sur les offices de commercialisation des produits de ferme* (qui permettait aux producteurs de volaille de gérer les stocks de leurs produits) a été adoptée; le programme laitier a été modifié; et les gouvernements provinciaux lançaient des programmes de stabilisation concernant le bétail[9].

Le graphique 7-1 illustre les changements qui ont été apportés à l'ensemble des programmes et des politiques dans le secteur céréalier. Parmi les programmes qui existent depuis 1950, les paiements de transfert faits en vertu du tarif du Nid-de-Corbeau (on parlera du « Nid-de-Corbeau » dans la suite du texte) et, aujourd'hui, en vertu de la *Loi sur le transport du grain de l'Ouest* (LTGO) constituent la majeure partie de ceux qui ont été versés aux producteurs au cours de

**Graphique 7-1**

**Transferts nets aux producteurs des Prairies en vertu de certains programmes de l'État, 1950-1987**




Sources diverses.

la quasi-totalité de cette période. À noter que nous utilisons ici le terme « transfert »; en effet, le Nid-de-Corbeau signifiait des économies pour les agriculteurs à cause du tarif moins élevé applicable au transport des marchandises (et, par conséquent, un transfert de revenu aux agriculteurs), mais n'était assorti d'aucune dépense directe de la part de l'État.

Entre 1955 et 1970, un seul autre programme qui était appliqué aux termes de la *Loi sur les réserves provisoires de blé* comprenait des transferts importants aux agriculteurs des Prairies (voir le graphique 7-1); puisque ce programme n'existe plus, nous n'en parlerons pas davantage. Depuis la fin des années 60, cependant, d'autres programmes comprenaient parfois des transferts substantiels aux producteurs des Prairies. Les déficits des comptes communs de la Commission canadienne du blé correspondaient à des paiements versés aux producteurs des Prairies vers la fin des années 60, et de nouveau, en 1987. L'assurance-récolte était un élément important des transferts aux agriculteurs vers la fin des années 70 et au début des années 80. Les versements faits en vertu de la LSGO comprenaient des transferts durant la période 1977-1979 et, de nouveau, durant la période 1984-1987.

C'est cependant seulement dans les années 80 que des programmes agricoles ont entraîné des transferts égaux ou supérieurs à ceux du Nid-de-Corbeau et de la LTGO. Ainsi, en 1984 et en 1985, à cause du mauvais temps dans les Prairies, les agriculteurs ont reçu des versements importants de l'assurance-récolte. En 1986 et en 1987, l'État a dépensé beaucoup plus pour l'agriculture, surtout à cause des paiements en vertu de la LSGO et du PSCG. En effet, les dépenses faites dans le cadre de ces deux programmes, additionnées aux paiements accrus consentis aux termes de la LTGO et du programme du blé à double prix (BDP), ont donné lieu à des niveaux records de transferts à l'agriculture des Prairies.

Dans le présent chapitre, nous décrivons brièvement les principaux programmes gouvernementaux qui ont eu des effets sur l'agriculture des Prairies durant les années 70 et 80. Comme nous le verrons, la participation des gouvernements fédéral et provinciaux au secteur agricole durant cette période portait principalement sur ces programmes qui, de façon générale, visaient à stabiliser la production et les revenus ou à réduire le coût des facteurs de production, comme le crédit et le transport.

## La *Loi sur le transport du grain de l'Ouest*

Pour mieux comprendre la *Loi sur le transport du grain de l'Ouest*, examinons un peu ce qu'est le « Nid-de-Corbeau ». La Convention (et les tarifs) du Nid-de-Corbeau – c'est là l'appellation officielle – est entrée en vigueur en 1897; elle devait être un des instruments du développement économique et politique de ce tout jeune pays qu'était le Canada. Pour s'assurer que le minérai découvert dans le sud-est de la Colombie-Britannique serait acheminé par le territoire canadien et non par les États-Unis, le gouvernement fédéral a accordé une subvention au Canadien Pacifique en vue de la construction d'une ligne de chemin de fer menant à cette région. La société ferroviaire, pour sa part, s'est engagée, entre autres, à abaisser les tarifs de transport du grain et de la farine acheminés vers l'Est à partir des Prairies, de même que les tarifs de transport de certains effets personnels des colons qui allaient s'établir dans l'Ouest[10].

Les éléments du Nid-de-Corbeau reflétaient les principaux objectifs du gouvernement d'alors, c'est-à-dire réaliser l'intégration de l'économie canadienne de la façon la plus économique possible, favoriser le développement de l'Ouest (et, par le fait même, accroître la demande des biens fabriqués dans le centre du Canada); et fournir un approvisionnement alimentaire peu coûteux à la population du centre du pays (et, ce faisant, augmenter la demande des matières premières produites dans l'ouest du Canada)[11].

Certaines modalités du Nid-de-Corbeau ont varié de temps à autre, mais les caractéristiques de base sont restées les mêmes : le tarif auquel les céréales et les oléagineux pouvaient être expédiés de l'ouest du Canada (appelé « le tarif statutaire ») est resté stable[12]. Après quelques années, les sociétés ferroviaires ont prétendu que ce tarif n'était pas assez élevé pour couvrir les coûts d'un système de transport adéquat et efficace. Le gouvernement fédéral est alors intervenu pour supporter le coût de l'entretien des embranchements et les gouvernements fédéral et provinciaux ont commencé à acheter des wagons. Les éleveurs de bétail et les transformateurs de produits céréaliers des Prairies étaient également d'avis que le Nid-de-Corbeau nuisait à leurs opérations puisque la subvention qui faisait baisser les frais de transport faisait augmenter le prix des céréales dans les Prairies et, par le fait même, leurs coûts d'exploitation. En fait, les producteurs de bovins d'engraissement se disaient victimes de deux facteurs dissuasifs; en effet, les expéditions de grains de provende vers le centre du Canada étaient subventionnées en vertu du Programme d'aide au transport des céréales fourragères, ce qui entraînait l'expédition des bêtes vers le centre du Canada pour la dernière étape du cycle d'engraissement.

Parce qu'il devenait plus coûteux d'entretenir les embranchements et que les sociétés ferroviaires, les éleveurs de bétail, les transformateurs et les producteurs de certaines céréales le pressaient de plus en plus de changer d'orientation, le gouvernement fédéral a finalement introduit une nouvelle loi. C'est ainsi qu'était adoptée, en novembre 1983, la *Loi sur le transport du grain de l'Ouest*, qui remplaçait le Nid-de-Corbeau. En vertu de cette loi, le gouvernement fédéral verse aux sociétés ferroviaires un paiement annuel pouvant atteindre 658,6 millions de dollars (majoré selon l'inflation) pour couvrir le transport des céréales admissibles entre les points d'expédition des Prairies et Thunder Bay, Churchill, Vancouver et Prince Rupert[13].

Cette somme de 658,6 millions de dollars est une estimation du manque à gagner des sociétés ferroviaires qui transportaient du grain au tarif statutaire au moment de l'adoption de la loi. Durant les années où les exportations sont à la baisse à cause de mauvaises récoltes ou de ventes qui tardent à se faire, le paiement aux termes de la LTGO peut être inférieur à 658,6 millions de dollars parce que le volume transporté est alors faible. Le montant versé chaque année est calculé en fonction du volume transporté (en dollars la tonne) et il varie en fonction de la distance à parcourir pour atteindre un point d'expédition de la région des Prairies.

Ce versement aux sociétés ferroviaires constitue un problème. Plusieurs groupes, en particulier les éleveurs, estiment que les 658,6 millions de dollars devraient plutôt aller aux producteurs. De cette façon, les coûts de transport seraient plus élevés pour les céréaliculteurs des Prairies, qui obtiendraient un prix final plus bas. Cette baisse avantagerait les éleveurs de bétail, tandis que les céréaliculteurs se trouveraient remboursés directement du fait qu'ils auraient reçu le paiement de l'État. Ceux qui s'opposent à ce mode de paiement prétendent que le programme est plus visible lorsque le paiement va directement au producteur et que cela accroît les chances qu'on l'abolisse; selon eux, également, les sociétés ferroviaires ont davantage le pouvoir d'augmenter leurs tarifs, surtout sur les embranchements, lorsque le paiement va au producteur.

D'autres façons d'effectuer ce versement ont été proposées. Une de celles qui a suscité un certain intérêt est l'idée d'une « caution du Nid-de-Corbeau », en vertu de laquelle la LTGO serait abolie et le coût du transport ferroviaire ne serait plus subventionné. Pour indemniser les agriculteurs touchés par la suppression du programme, cependant, un montant forfaitaire serait versé à ceux qui exploitaient activement leur entreprise agricole au moment de l'abolition. L'importance du paiement forfaitaire serait déterminée selon la valeur actualisée de l'ensemble des transferts qui auraient été effectués aux termes de la LTGO, si elle n'avait pas été

abolie – c'est-à-dire la valeur actualisée du versement du Nid-de-Corbeau.

## La *Loi de stabilisation concernant le grain de l'Ouest*

La *Loi de stabilisation concernant le grain de l'Ouest* a été introduite en 1976 pour stabiliser les rentrées nettes provenant des principaux produits céréaliers et oléagineux cultivés dans les Prairies. Le but du programme consistait à éviter que survienne, comme à la fin des années 60, un ralentissement de l'économie dû à la baisse, au niveau mondial, des prix et des ventes de céréales, et pour protéger l'infrastructure de l'économie agricole des Prairies.

La participation au programme est facultative; les agriculteurs qui le désirent versent une contribution équivalant à un certain pourcentage de leurs ventes brutes (jusqu'à concurrence de 60 000 $) au fonds de stabilisation. Avant l'été de 1988, la cotisation du producteur se situait dans une fourchette de 1 à 3 %, selon le solde du fonds. Mais, à cause du lourd déficit accumulé du fonds, le gouvernement fédéral a porté à 4 % la cotisation du producteur pour la campagne agricole 1988-1989, avec application rétroactive à la campagne agricole 1987-1988. Dans les années à venir, la cotisation du producteur variera de 2 et 4 %, toujours en fonction du solde du fonds. Le gouvernement fédéral fournit une contribution égale à celle des producteurs, plus un montant équivalent à 2 % des ventes brutes[14].

Les produits admissibles au programme ont également changé au cours des années. Depuis l'entrée en vigueur du programme et jusqu'à l'été de 1988, les sept principaux produits cultivés dans les Prairies – le blé (y compris le blé dur), l'avoine, l'orge, le seigle, le lin, le canola et la moutarde – étaient admissibles au programme. Mais en vertu d'une loi adoptée à l'été de 1988, le programme s'applique désormais aussi aux produits spéciaux suivants : triticale, céréales mélangées, graines de tournesol, graines de carthame, sarrasin, pois, lentilles, féveroles et millet. Ce changement avait lui aussi effet rétroactif à la campagne agricole 1987-1988.

Toutes les céréales importantes sont admissibles au programme de stabilisation si elles sont vendues par l'agriculteur, mais pas celles qui servent à nourrir les animaux de la même exploitation agricole. Les propriétaires fonciers (les propriétaires de terres qui ne sont pas des agriculteurs actifs) ne peuvent pas participer au programme. Les versements se font lorsque les recettes nettes provenant des sept principales céréales de la région des Prairies sont inférieures à 90 % des recettes nettes moyennes des cinq années précédentes. La somme versée à chaque producteur varie selon ses cotisations de l'année en cours et des deux années précédentes.

Pour les campagnes agricoles 1983-1984 à 1986-1987, les paiements à la région des Prairies se sont élevés à 223 millions, 522 millions, 859 millions et 1 398 millions de dollars, respectivement. La contribution correspondante des producteurs a été de 54 millions, 46 millions, 30 millions et 27 millions de dollars, et celle du gouvernement, de 117 millions, 106,2 millions, 89,7 millions et 82,2 millions de dollars[15]. L'importance des paiements de la période 1985-1987 a placé le fonds de stabilisation dans une situation très déficitaire, au point qu'en décembre 1987, le gouvernement fédéral annonçait qu'il allait y injecter 750 millions de dollars. Cette réduction de la dette a été officiellement approuvée dans le cadre des modifications apportées à la LSGO à l'été de 1988. Mais malgré cette mesure, la situation du compte de stabilisation est encore nettement déficitaire.

La LSGO vise à stabiliser les rentrées nettes dans la région des Prairies. Mais il pourrait bien être impossible de stabiliser les recettes de certains agriculteurs. Ce serait le cas, par exemple, si la récolte était mauvaise pour un groupe d'agriculteurs, tandis que l'ensemble de la région connaissait une bonne récolte et des prix relativement élevés. Même si leurs récoltes sont assurées, ces agriculteurs pourraient éprouver davantage de difficultés que si la mauvaise récolte couvrait une superficie assez vaste pour déclencher des paiements aux termes de la LSGO.

Nous venons de le voir, plusieurs changements ont été apportés à la LSGO à l'été de 1988. À ceux dont il a été question plus haut s'ajoutent : l'abolition de la pénalité de 10 % applicable aux sommes versées aux producteurs qui réintègrent le programme; la réintégration, sans pénalité, des producteurs qui ne participaient pas au programme en 1987-1988 et qui désirent maintenant y adhérer; la possibilité, à compter du 1er août 1988, de se retirer du programme; et l'obligation, pour tous les acheteurs désignés, de soustraire la cotisation de leurs achats de céréales[16].

## L'assurance-récolte

Depuis plusieurs années (le premier programme d'assurance-récolte remonte à 1961), les gouvernements fédéral et provinciaux offrent un programme d'assurance-récolte tous risques pour protéger les agriculteurs contre une diminution de rendement. Le programme assure les pertes provoquées par des causes naturelles comme la sécheresse,

le gel, les inondations, les incendies, la grêle, les insectes et les maladies des plantes. La liste des produits admissibles au régime s'est allongée depuis l'entrée en vigueur du programme. Ainsi, en Saskatchewan, l'assurance couvre les produits suivants : blé (y compris le blé dur), avoine, orge, lin, canola, seigle (de printemps et d'automne), graines de tournesol, moutarde, blé d'utilité, pois des champs, lentilles et millet. En Alberta, elle couvre en plus les semences généalogiques, le maïs-grain, la betterave à sucre, les haricots secs, les pois de semence, le carthame, la pomme de terre, la luzerne de transformation et la production de miel. Pour le Manitoba, la liste est la même qu'en Alberta, sauf pour quelques ajouts comme le soja, une protection contre les inondations des terres non ensemencées, la sécurité des approvisionnements en aliments du bétail et l'établissement des cultures de foin cultivé et de plantes fourragères.

L'assurance-récolte est essentiellement une garantie de production dont le niveau varie selon que le produit a été ensemencé sur jachère d'été ou sur chaume, en fonction du facteur de risque que présente l'emplacement de l'exploitation (c.-à-d. le type de sol dans lequel le produit est cultivé) et selon le degré de protection que désire l'agriculteur (60 ou 70 %). Lorsque celui-ci n'atteint pas le niveau de production entendu, l'assurance-récolte comble la différence. Pour exprimer le manque à produire en dollars, on se sert de la valeur d'un boisseau, qui est liée aux conditions annuelles du marché.

La prime que paient les agriculteurs dépend de l'importance de la couverture et de leur rendement antérieur (c.-à-d. des réclamations qu'ils ont déjà présentées). Le gouvernement fédéral verse l'équivalent des primes des producteurs, tandis que le gouvernement de chaque province de la région des Prairies paie les frais administratifs du programme pour son territoire. La participation au programme est facultative.

Pour mieux comprendre comment fonctionne le régime, prenons l'exemple d'un agriculteur des environs de Saskatoon qui, en 1988, pouvait assurer sa récolte de blé du printemps au niveau de 24,3 boisseaux l'acre sur jachère d'été et de 18,2 boisseaux l'acre sur chaume. Les primes pour cette couverture seraient d'environ 3,20 $ l'acre pour la récolte sur jachère d'été et d'environ 2,40 $ l'acre pour la récolte sur chaume. Si le producteur emblave 620 acres, sa prime s'élève à 1 736 $[17]. S'il n'obtient pas les rendements prévus dans l'assurance, il touche une indemnité égale à la différence entre le rendement assuré et le rendement obtenu, multipliée par 2,99 $ le boisseau. Donc, si les rendements obtenus sur jachère d'été et sur chaume sont respectivement de 14,3 et de 8,2 boisseaux l'acre, l'agriculteur reçoit un paiement de 18 538 $.

Durant la période de cinq ans comprise entre 1982-1983 et 1986-1987, l'assurance-récolte dans la région des Prairies a coûté en moyenne au gouvernement fédéral la somme de 228 millions de dollars. La sécheresse de 1988 devrait donner lieu, uniquement pour la Saskatchewan, à des paiements d'au moins 500 millions de dollars[18].

Il importe de préciser que l'assurance-récolte ne constitue pas forcément une assurance-revenu. Les prix auxquels les rendements peuvent être assurés varient d'une année à l'autre en fonction des conditions du marché. Ainsi, pour la campagne agricole 1987-1988, la couverture est inférieure à ce qu'elle aurait pu être, à cause de la baisse des prix des céréales. Par exemple, même si la sécheresse de 1988 était beaucoup plus grave que celle de 1985, les paiements de 1988, comparativement à ceux de 1985, ne refléteront pas cette différence parce que les prix de base pour la récolte de 1988 étaient beaucoup plus bas que ceux de 1985.

## Le Programme spécial canadien pour les grains

Le Programme spécial canadien pour les grains a été lancé en décembre 1986. Il permettait de verser 1 milliard de dollars comptant aux céréaliculteurs et aux producteurs d'oléagineux du Canada pour amortir l'effet de la guerre des subventions que se livraient les États-Unis et la CEE. En 1987, deux paiements ont été faits, l'un de 300 millions, l'autre de 700 millions de dollars. Du montant total, quelque 860 millions de dollars sont allés à l'ouest du Canada.

Les sommes versées en vertu du programme dépendaient de la superficie que l'agriculteur avait ensemencée à certains produits en 1986, du rendement stipulé dans l'assurance-récolte pour la région et de la baisse relative des prix (de chaque produit) attribuable à la guerre commerciale. Le maximum qu'un agriculteur pouvait toucher était de 25 000 $. Les rendements de chaque région ont été calculés en déterminant la moyenne du rendement maximal pour trois années sur cinq (soit l'année en cours et les quatre années précédentes). Les cultures admissibles au programme comprenaient le blé (y compris le blé dur), l'orge, l'avoine, le seigle, les céréales mélangées, le maïs, le soja, le canola, le lin et les graines de tournesol[19].

En décembre 1987, le gouvernement fédéral annonçait que des paiements additionnels totalisant 1,1 milliard de dollars seraient accordés aux termes du PSCG. Cette somme a été versée en 1988, les premiers paiements ayant été faits avant les semailles du printemps. Globalement, les producteurs de la région des Prairies ont reçu 942 millions de dollars.

Par rapport au programme initial, les versements sont déterminés d'une façon un peu différente dans le programme révisé. En 1987, en effet, ils dépendaient des superficies que l'agriculteur avait ensemencées à certains produits, dont la liste avait été allongée et comprenait dorénavant les pois secs, la moutarde, les lentilles, le millet, le carthame, le sarrasin, les haricots de grande culture, les févéroles, le miel et la luzerne de transformation, de même que les terres ensemencées sur jachère d'été (un acre sur jachère d'été équivalait au tiers d'un acre cultivé). Le maximum qu'un producteur peut recevoir est encore de 25 000 $.

## Le blé à double prix

Le programme de paiements à double prix pour le blé a été mis en œuvre en 1967 afin de stabiliser le prix du blé pour les producteurs et les consommateurs canadiens. En vertu du programme, lorsque le prix à l'exportation du blé canadien descend sous un certain prix de vente plancher au Canada, c'est ce prix plancher que les consommateurs canadiens paient, subventionnant, par le fait même, les producteurs du pays. Lorsque le prix à l'exportation dépasse par contre un certain prix plafond, c'est également ce prix plafond que les consommateurs paient, la subvention allant alors des producteurs aux consommateurs. Lorsque le prix à l'exportation tombe entre le prix plafond et le prix plancher, le prix au Canada est alors égal au prix à l'exportation et personne n'est subventionné. Dans le passé, le programme du BDP a profité à la fois aux producteurs et aux consommateurs. Vers la fin des années 60 et au début des années 70, les producteurs ont fait des gains aux dépens des consommateurs et de l'État; vers la fin des années 70, ce sont les consommateurs qui ont été avantagés par rapport aux producteurs.

En août 1986, la révision de la politique canadienne sur le blé a permis à la CCB de fixer le prix canadien n'importe où entre 6 $ et 11 $ le boisseau, rompant ainsi avec l'idée désuète d'une fourchette à l'intérieur de laquelle le prix canadien pouvait varier librement. En vertu de cette nouvelle politique, le prix canadien a été fixé à 7 $ le boisseau.

Les Canadiens consomment entre 10 et 15 % de l'ensemble de la production de blé vitreux roux du printemps des Prairies[20]. Parce que le prix canadien de 7 $ le boisseau était beaucoup plus élevé en 1987 que le prix mondial, qui était d'environ 2,60 $ le boisseau, les agriculteurs des Prairies ont touché un surplus d'environ 4,40 $ le boisseau sur 15 % du blé qu'ils ont récolté. Pour l'agriculteur des environs de Saskatoon qui a produit 18 000 boisseaux, le programme du blé à double prix aurait signifié des recettes additionnelles d'environ 10 000 $ à 12 000 $ par année. Les agriculteurs des Prairies ont donc profité du BDP en 1987, mais il faut signaler qu'il y a eu des périodes dans le passé (par ex., vers la fin des années 70) où le programme a été coûteux pour eux.

À la fin de 1987 et au début de 1988, un débat sur l'abolition du programme du BDP est né dans le sillage de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis. Le 1er août 1988, le système du BDP disparaissait, ce qui fait que le prix de vente du blé de consommation humaine au Canada est maintenant lié au prix sur le marché mondial. Pour compenser la perte de recettes due à la baisse du prix, les producteurs bénéficieront de tous les avantages de la politique du BDP pour la campagne agricole 1988-1989. Le paiement sera déterminé d'après la différence entre 7 $ le boisseau et le prix de vente moyen au Canada du blé stocké à Thunder Bay[21].

## Le crédit agricole

Les gouvernements fédéral et provinciaux ont toujours été d'importants bailleurs de fonds pour le secteur agricole. Au niveau fédéral, ces fonds viennent de la Société du crédit agricole (SCA), dont le mandat est d'aider les nouveaux agriculteurs et de fournir des fonds aux petits agriculteurs désireux de donner de l'expansion à leur exploitation. Dans les Prairies, la SCA est un important prêteur hypothécaire. Le 31 août 1988, les prêts non remboursés qu'elle avait consentis totalisaient 404 millions, 1 552 millions et 633 millions de dollars pour le Manitoba, la Saskatchewan et l'Alberta, respectivement. On trouvera au chapitre 8 une description beaucoup plus complète de la SCA et de son rôle de bailleur de fonds pour l'agriculture.

Chaque province des Prairies a également sa propre société de crédit. Le gouvernement provincial s'en sert pour prêter aux agriculteurs à des taux subventionnés et pour concentrer ces fonds sur les jeunes agriculteurs ou sur certaines entreprises agricoles, comme les éleveurs de bétail. Les organismes provinciaux sont la Société de crédit agricole au Manitoba, l'*Agricultural Credit Corporation* (ACC) en Saskatchewan et l'*Agricultural Development Corporation* (ADC) en Alberta. Certains de leurs programmes seront abordés en détail dans le chapitre suivant.

## Autres programmes et politiques touchant l'agriculture des Prairies

De nombreux autres programmes et politiques qui ont été mis en œuvre au cours des années ont des effets sur l'agriculture des Prairies. Dans le secteur céréalier, il y a, entre

autres, les avances de fonds et la politique relative aux grains de provende; pour le bétail, il y a des programmes de stabilisation, l'aide au transport des grains de provende, des versements par tête de bétail en période de sécheresse, des modes de financement externe, des crédits d'impôt pour l'engraissement des bovins, des prêts à faible taux d'intérêt obtenus par la création d'associations de producteurs de bovins d'engraissement, et des locations subventionnées de pâturages auprès des provinces et du gouvernement fédéral. Nous allons décrire deux de ces programmes.

### *Les avances de fonds*

En vertu du programme des avances de fonds qu'administre la CCB, les agriculteurs qui détiennent un livret de quotas valide de la CCB peuvent obtenir des prêts sans intérêt (ou des avances de fonds) jusqu'à concurrence de 30 000 $. En nantissement, l'agriculteur offre le grain qui est stocké à la ferme et qu'il peut livrer en vertu d'un quota de la CCB. Lorsqu'il vend les céréales, l'agriculteur rembourse la CCB en soustrayant du prix initial l'avance de fonds obtenue par boisseau. Prenons un exemple. Durant la campagne agricole 1987-1988, les producteurs avaient droit à une avance de fonds de 2 $ le boisseau, qu'ils pouvaient toucher aussitôt la récolte terminée. Étant donné un prix initial d'environ 2,60 $ le boisseau, le producteur recevrait donc un montant additionnel de 0,60 $ le boisseau au moment de la vente de son grain à la CCB. Si un producteur avait emprunté le maximum permis en vertu du programme des avances de fonds et avait touché l'argent environ six mois avant la vente, le programme lui aurait permis de réaliser un profit de 1 500 $.

### *Les programmes de stabilisation concernant la viande rouge*

Le gouvernement fédéral et les provinces ont créé des programmes de stabilisation pour le secteur de la viande rouge. Dans le passé, le programme du gouvernement fédéral relevait de la *Loi sur la stabilisation des prix agricoles* de 1975, qui s'applique également à la plupart des autres principaux produits agricoles du Canada. Au niveau provincial, des programmes de stabilisation ont été mis sur pied par chaque province lorsque l'économie du secteur de l'élevage a connu un ralentissement vers la fin des années 70 et au début des années 80. Au milieu des années 80, on a commencé à parler de la fusion du programme fédéral et des programmes provinciaux, afin de mettre en place un programme tripartite de stabilisation auquel participeraient le gouvernement fédéral, les provinces et les producteurs de viande rouge.

Le programme mis en œuvre par le gouvernement fédéral dans le cadre de la *Loi sur la stabilisation des prix agricoles* ne nécessitait aucune cotisation du producteur, et les paiements étaient faits en fonction d'un mécanisme de déclenchement lié à l'évolution des prix du marché et au coût indexé de la production. Le programme tripartite auquel on travaille actuellement fera appel aux contributions du gouvernement fédéral, des provinces et des producteurs. Les marges bénéficiaires du passé seront maintenues grâce à un mécanisme de déclenchement lié au niveau des recettes.

La participation aux programmes provinciaux (dont certains resteront en vigueur et d'autres seront éliminés petit à petit avant l'adhésion des provinces au programme tripartite) était facultative; la contribution des producteurs était égale à celle des gouvernements provinciaux. Dans les divers programmes des provinces des Prairies, les contributions des producteurs variaient de 2 à 6 % des ventes brutes de viande rouge; ces contributions ont été majorées lorsque le fonds de stabilisation est devenu fortement déficitaire. Les sommes versées en vertu de ces programmes étaient calculées au moyen d'une formule basée sur le coût de production.

Bien que bon nombre des autres programmes d'aide à la production de bétail et à la production céréalière dans les Prairies aient eu des effets sensibles, on estime qu'ils n'ont pas l'importance des programmes dont il a été question dans les premières sections du présent chapitre. Nous n'en parlerons donc pas davantage dans cette étude. Quant aux programmes décrits plus tôt, nous les approfondissons dans le chapitre suivant.

## Résumé

Nous avons voulu donner dans le présent chapitre un aperçu des politiques agricoles qui ont été mises en œuvre dans l'ouest du Canada au cours des années. Au tout début du siècle, les céréaliculteurs des Prairies souhaitaient avant tout un système de manutention et de mise en marché du grain plus concurrentiel. Vers les années 20, ils exigeaient plutôt la création d'un organisme central de vente qui pourrait se servir du pouvoir commercial dont jouissait le Canada sur le marché mondial des céréales. Cette demande a eu pour suite la création de la CCB, en 1935; les grands problèmes abordés durant les 30 années qui ont suivi avaient trait à l'efficacité des institutions et des mécanismes de contrôle qui avaient été mis en œuvre.

L'instabilité de plus en plus grande des marchés céréaliers mondiaux dans les années 70 et l'apparition de nouvelles

puissances exportatrices comme l'Australie et la CEE ont fait évoluer les politiques du Canada. Même si le rôle du tarif du Nid-de-Corbeau demeurait important, d'autres programmes y sont venus s'ajouter, comme la LSGO, l'assurance-récolte et le blé à double prix, qui visaient tous à assurer un certain degré d'assurance-revenu et de soutien du revenu. Autrement dit, durant les années 70, on a vu la politique agricole changer pour laisser de côté les institutions et les mécanismes de contrôle où les transferts de l'État étaient relativement peu importants, et miser sur des programmes de stabilisation comportant une participation financière des gouvernements et des producteurs. Dans le chapitre suivant, nous nous intéressons à l'effet de ces programmes de transfert sur l'agriculture des Prairies.

# 8 Les effets des programmes agricoles canadiens

Le présent chapitre est essentiellement une évaluation théorique et empirique des principales politiques agricoles abordées au chapitre 7 (voir aussi l'appendice C). Nous examinons ici les programmes en fonction des critères établis au chapitre 6, à savoir la stabilisation du revenu, l'affectation des ressources, le niveau et la stabilité des prix des éléments d'actif agricoles, le marché international, la répartition du revenu et les retombées économiques.

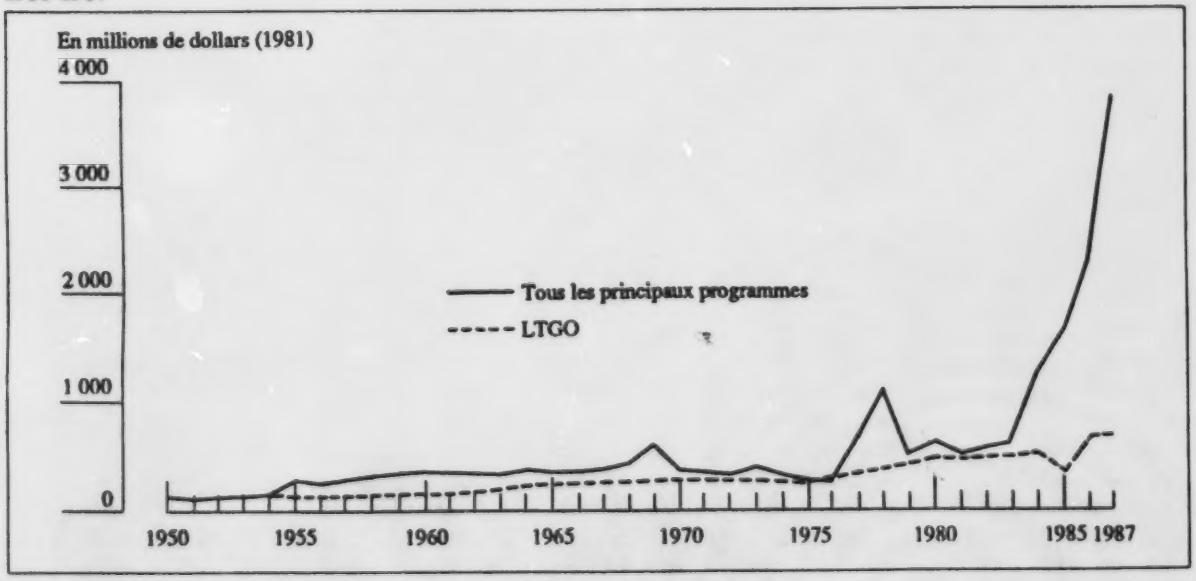
Il est difficile de réaliser une analyse empirique des politiques dans le domaine de l'agriculture. On peut le faire en utilisant des modèles économétriques[1], mais le modèle à grande échelle qui a été mis au point pour l'agriculture canadienne est extrêmement complexe et se prête difficilement à la simulation[2]. C'est pourquoi nous avons plutôt choisi de travailler à partir d'estimations des grands paramètres économiques (par ex., l'élasticité de l'offre) de divers modèles pour examiner les effets de certains programmes particuliers sur l'agriculture des Prairies. Dans notre analyse, nous étudions chaque programme dans un cadre statique, en faisant l'hypothèse qu'aucun changement ne se produit dans les autres programmes (nous présentons au chapitre 9 une évaluation globale de l'ensemble des programmes). Cette méthode ne nous autorise pas à tirer des conclusions définitives quant aux rapports de cause à effet en matière de politique agricole, mais elle nous permet d'estimer les résultats les plus probables des politiques choisies.

## La *Loi sur le transport du grain de l'Ouest*

On voit au graphique 8-1 qu'en fonction des transferts qui ont été faits aux agriculteurs des Prairies, le principal programme touchant l'agriculture de la région entre 1950 et 1987 a été celui du Nid-de-Corbeau et de la LTGO[3]. À certains moments, d'autres programmes (par ex., la *Loi de stabilisation concernant le grain de l'Ouest* et le Programme spécial canadien pour les grains) ont donné lieu à des paiements plus importants aux producteurs, mais ils ont été

**Graphique 8-1**

**Transferts nets aux producteurs des Prairies en vertu de la LTGO et de tous les principaux programmes de l'État, 1950-1987**




Sources diverses.

lancés ou ont fait essentiellement effet seulement au milieu des années 80. On peut donc supposer que sur les deux ou trois dernières décennies, le Nid-de-Corbeau et la LTGO seraient les deux seules interventions qui auraient pu modifier les décisions des agriculteurs des Prairies en matière de production et d'achat de terres.

Cette possibilité d'influer sur les décisions des agriculteurs des Prairies à l'égard des ressources n'est pas étrangère au long et houleux débat dont le Nid-de-Corbeau a fait l'objet de 1975 à 1983 et qui a donné lieu à des prises de position très divergentes. Ainsi, selon certains groupes, le Nid-de-Corbeau était un fardeau pour le système de manutention du grain de l'ouest du Canada, réduisait l'investissement et limitait la capacité d'exportation des Prairies. D'autres estimaient, au contraire, que c'était le seul moyen d'assurer un accès économique aux marchés d'exportation pour une région enclavée qui dépend des services des deux compagnies ferroviaires. D'autres encore considéraient que le Nid-de-Corbeau avait un effet dissuasif majeur pour les industries du bétail et de la transformation dans la région des Prairies[4].

L'impact du Nid-de-Corbeau a fait l'objet de nombreuses études[5], dont la plupart, ces dernières années, portaient sur les effets de la modification du mode de paiement, qui consisterait à verser la différence entre le tarif du Nid-de-Corbeau et le taux commercial directement aux producteurs plutôt qu'aux compagnies ferroviaires. La question que nous posons dans la présente section est un peu différente : que serait-il arrivé à l'agriculture des Prairies si le programme Nid-de-Corbeau/LTGO n'avait pas été appliqué de 1950 à 1987 ? Si les estimations que nous obtenons en réponse à cette question ne concernent pas directement l'impact de la modification du mode de paiement, elles peuvent néanmoins servir à délimiter dans une certaine mesure les réponses que l'on pourrait donner. C'est ce que nous examinons maintenant.

### *L'affectation des ressources*

En abaissant le coût du transport, le Nid-de-Corbeau (et, par la suite, la LTGO) a eu pour effet d'élever le prix des céréales des Prairies, à l'exportation et sur place. Il y avait lieu de croire que cette situation aurait au moins deux effets liés. Premièrement, la production de céréales donnant droit aux subventions du Nid-de-Corbeau et de la LTGO a pu augmenter, étant donné que ces céréales étaient relativement plus rentables qu'elles ne l'auraient été sans le programme. Deuxièmement, l'accroissement de l'offre de céréales, en combinaison avec l'augmentation du coût, a fort bien pu se répercuter sur le secteur de l'élevage, pour lequel les céréales constituent un facteur de production.

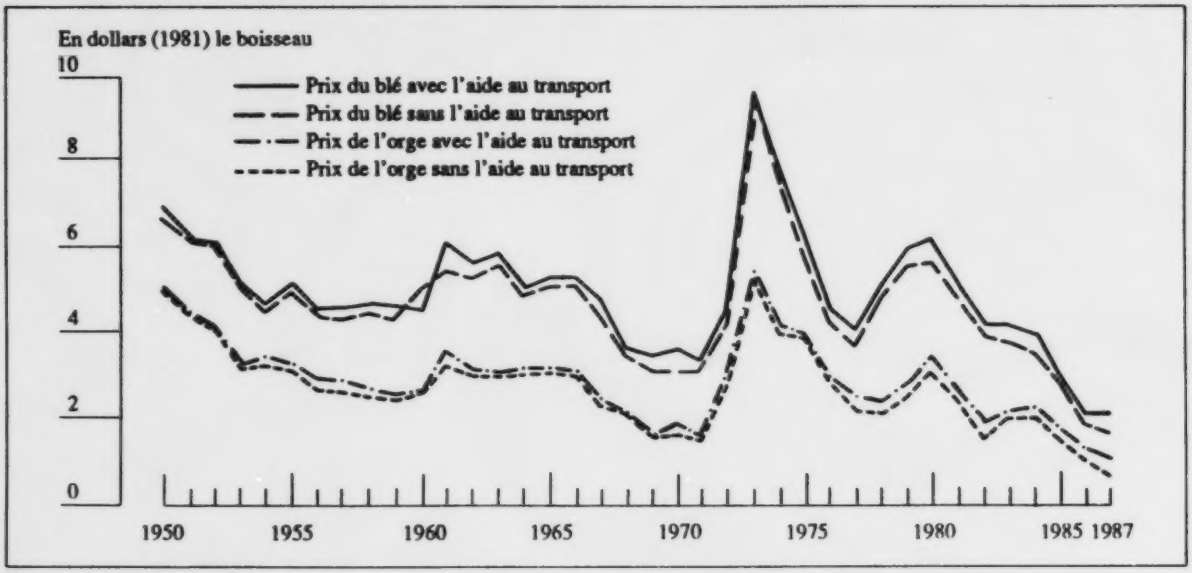
Pour déterminer l'impact du Nid-de-Corbeau et de la LTGO sur le prix des céréales des Prairies, il fallait d'abord obtenir une estimation du transfert monétaire aux agriculteurs des Prairies en vertu de ce programme. Pour la période antérieure à 1984, nous avons calculé le manque à gagner des sociétés ferroviaires résultant de l'application du tarif du Nid-de-Corbeau, tandis que pour la période postérieure à 1984, nous avons utilisé les dépenses effectives de l'État à l'égard des compagnies ferroviaires en vertu de la LTGO[6]. Ces chiffres sont illustrés au graphique 8-1. Avant 1984, les transferts ne représentaient pas de dépenses pour l'État, mais plutôt une estimation de la valeur monétaire totale de l'épargne réalisée par les agriculteurs des Prairies parce que le coût du transport était gelé au tarif du Nid-de-Corbeau prévu par la loi.

Dans un deuxième temps, il nous fallait déterminer la proportion des transferts en vertu du Nid-de-Corbeau et de la LTGO attribuable à chacune des principales céréales. Pour ce faire, nous avons calculé la proportion de chacun des grands produits (blé, avoine, orge, lin, seigle et canola) dans le volume total des six produits expédiés depuis l'ouest du Canada[7]. Nous avons utilisé le pourcentage obtenu pour répartir entre les produits et les transferts en vertu du Nid-de-Corbeau et de la LTGO. Le transfert attribué à chaque produit a alors été soustrait de la valeur totale de la production du produit, afin de calculer les rentrées de fonds totales que les agriculteurs auraient pu espérer recevoir si le programme Nid-de-Corbeau/LTGO n'avait pas existé. En divisant le chiffre révisé des rentrées de fonds totales par la production de chacun des produits, nous avons obtenu une estimation du prix que les agriculteurs auraient obtenu si le tarif du Nid-de-Corbeau et de la LTGO avaient été abolis.

On trouvera au graphique 8-2 une estimation du prix réel moyen du blé et de l'orge dans les Prairies en l'absence du Nid-de-Corbeau et de la LTGO. On y voit clairement que la différence dans le prix du blé et de l'orge qui peut être attribuée au Nid-de-Corbeau est relativement faible. En fait, de 1950 à 1987, le programme Nid-de-Corbeau/LTGO a fait augmenter le prix de ces produits de 7 % en moyenne. La diminution du prix des autres produits qui aurait eu lieu avec l'abolition du Nid-de-Corbeau est semblable en pourcentage. Notons toutefois que depuis 1975, l'écart de prix attribuable au Nid-de-Corbeau s'est creusé, puisque le tarif du Nid-de-Corbeau a accru le prix moyen du blé et de l'orge dans les Prairies d'environ 10 %. Le tableau 8-1 indique les prix réels (en dollars de 1981) du blé et de l'orge, avec et sans le Nid-de-Corbeau et la LGTO, de 1975 à 1987.

**Graphique 8-2**

**Prix moyen à la ferme du blé et de l'orge dans les Prairies, avec et sans l'aide au transport (subvention du Nid-de-Corbeau/LTGO), 1950-1987**




SOURCE D'après des données de Statistique Canada.

**Tableau 8-1**

**Prix réel du blé et de l'orge, avec et sans l'aide au transport (subvention du Nid-de-Corbeau/LTGO)[1], provinces des Prairies, 1975-1987**

En dollars de 1981 le boisseau

| | Prix avec l'aide | | Prix sans l'aide | |
|---|---|---|---|---|
| | Blé | Orge | Blé | Orge |
| 1975 | 6,14 | 3,98 | 5,87 | 3,79 |
| 1976 | 4,52 | 2,99 | 4,32 | 2,84 |
| 1977 | 4,08 | 2,38 | 3,78 | 2,18 |
| 1978 | 5,15 | 2,36 | 4,81 | 2,17 |
| 1979 | 5,96 | 2,87 | 5,55 | 2,56 |
| 1980 | 6,18 | 3,39 | 5,78 | 3,19 |
| 1981 | 5,05 | 2,61 | 4,74 | 2,40 |
| 1982 | 4,25 | 1,91 | 3,96 | 1,68 |
| 1983 | 4,22 | 2,27 | 3,87 | 2,01 |
| 1984 | 3,98 | 2,29 | 3,52 | 2,01 |
| 1985 | 3,07 | 1,81 | 2,82 | 1,67 |
| 1986 | 2,27 | 1,32 | 1,86 | 1,03 |
| 1987 | 2,27 | 1,00 | 1,78 | 0,68 |

1 Aide en vertu de la *Loi sur le transport du grain de l'Ouest*.
SOURCE Calculs des auteurs.

L'évolution des prix des principaux produits devrait avoir un effet sur la production. Lorsqu'on calcule le changement dans la production d'un produit donné, il faut envisager un effet direct et un effet indirect. Il y a effet direct lorsque le prix du produit proprement dit change; par exemple, on peut s'attendre à ce qu'une diminution du prix du blé fasse diminuer la production de blé. Il y a effet indirect, par contre, lorsque le prix d'autres produits change. Autrement dit, il est possible qu'une diminution du prix de l'orge ou du canola entraîne une augmentation de la production de blé.

Si le programme Nid-de-Corbeau/LTGO était éliminé, le prix de tous les produits diminuerait probablement. Dans l'évaluation de l'effet sur la production d'une culture comme le blé, il faut tenir compte des variations de prix de tous les produits, et pas seulement de celui du blé. Pour cela, nous avons eu recours aux élasticités-prix croisées de l'offre[8]. On trouvera au tableau 8-2 les élasticités-prix (directes) à court terme et les élasticités-prix croisées qui ont été utilisées dans l'analyse du présent chapitre[9].

L'effet sur la production se fera sentir différemment à court et à long terme. À court terme (par ex., un an), on peut s'attendre à ce que l'effet d'une variation de prix sur la production soit relativement faible, étant donné que, sur cette période, il serait difficile d'adapter le processus ou d'acheter le nouveau matériel nécessaire pour accroître la production. À plus long terme (par ex., cinq ans) toutefois, il serait plus facile de réaliser ces changements et on pourrait

**Tableau 8-2**

**Élasticités-prix et élasticités-prix croisées de l'offre, à court terme, principales cultures de la région des Prairies, 1985**

| | Production | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Prix | Blé | Avoine | Orge | Seigle | Lin | Canola |
| Blé | 0,4597 | –0,1937 | –0,1937 | –0,1937 | –0,1937 | –0,1937 |
| Avoine | –0,0264 | 0,4251 | –0,0264 | –0,0264 | –0,0264 | –0,0264 |
| Orge | –0,0564 | –0,0564 | 0,3276 | –0,0564 | –0,0564 | –0,0564 |
| Seigle | –0,0065 | –0,0065 | –0,0065 | 0,6174 | –0,0065 | –0,0065 |
| Lin | –0,0089 | –0,0089 | –0,0089 | –0,0089 | 0,3991 | –0,0089 |
| Canola | –0,0615 | –0,0615 | –0,0615 | –0,0615 | –0,0615 | 1,0269 |

Source E. Krakar et B. Paddock, « A systems approach to estimating Prairie crop acreage », Document de travail 15/85, Agriculture Canada, Direction générale de la commercialisation et de l'économie, 1985.

**Tableau 8-3**

**Élasticités-prix de l'offre à long terme[1], principales cultures de la région des Prairies, 1985**

| | Production[2] | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Prix | Blé | Avoine | Orge | Seigle | Lin | Canola |
| Blé | 1,3791 | – | – | – | – | – |
| Avoine | – | 1,2753 | – | – | – | – |
| Orge | – | – | 0,9828 | – | – | – |
| Seigle | – | – | – | 1,8522 | – | – |
| Lin | – | – | – | – | 1,1973 | – |
| Canola | – | – | – | – | – | 3,0807 |

1 Égales à trois fois les élasticités à court terme dans le tableau 8-2.
2 Le tiret représente une élasticité nulle.
Source Calculs des auteurs.

donc s'attendre à ce que l'accroissement de la production soit beaucoup plus grand. On trouvera au tableau 8-3 les élasticités-prix de l'offre à long terme que nous utilisons dans le présent chapitre[10]. Selon des estimations empiriques, nous avons calculé qu'elles étaient trois fois plus grandes que les élasticités directes de l'offre à court terme[11].

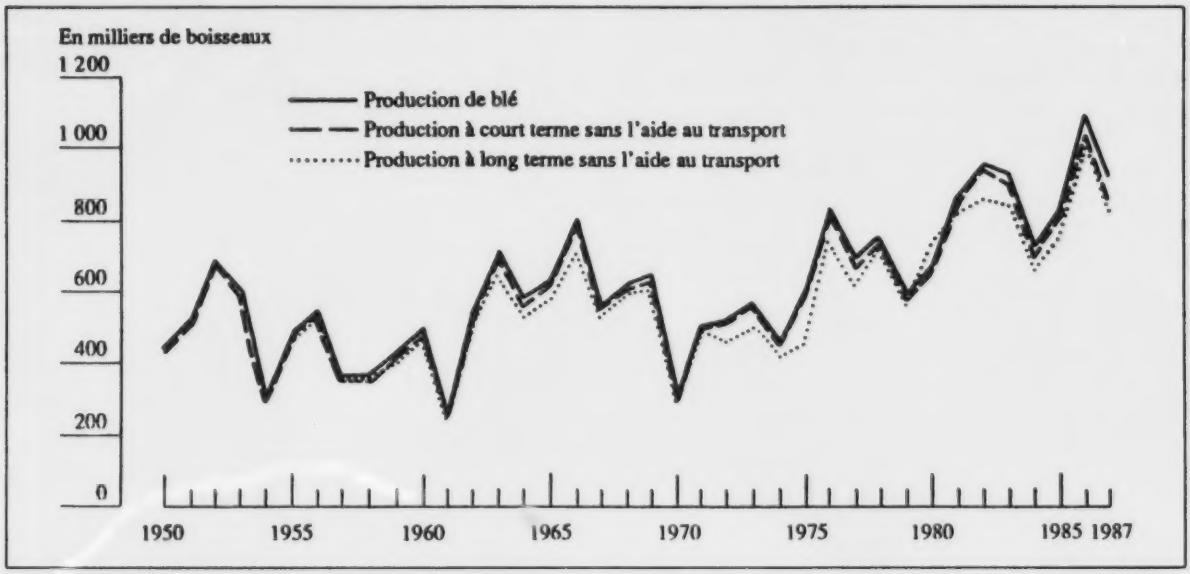
Le graphique 8-3 représente la production observée de blé, la production éventuelle à court terme en cas d'abolition du Nid-de-Corbeau et de la LTGO et la production éventuelle à long terme. Depuis 1975, l'augmentation annuelle moyenne de la production de blé et d'orge attribuable au Nid-de-Corbeau et à la LTGO a été, à long terme, de 7 et 6 %, respectivement. La production des autres principaux produits cultivés dans les Prairies varierait de façon analogue. On trouvera au tableau 8-4 le niveau de production du blé et de l'orge, avec et sans le Nid-de-Corbeau et la LTGO, de 1975 à 1987.

Nous avons calculé les estimations de la réaction de la production en partant de l'hypothèse que l'élasticité de l'offre serait constante pour tous les prix. Lorsque les prix des céréales et des oléagineux sont très bas, comme c'était le cas au milieu des années 80, on peut s'attendre à ce que la courbe de l'offre devienne plus élastique. En particulier, les agriculteurs pourraient décider de réduire sensiblement leur production s'ils ne peuvent pas obtenir un taux de rendement positif. Dans ce genre de situation, des programmes qui entraînent une augmentation de prix pouvant atteindre 10 % pourraient avoir un impact assez important sur la production.

Si tel était le cas, ce pourrait être en fait bénéfique pour les éleveurs de bétail, qui se verraient ainsi assurés d'un approvisionnement en aliments pour animaux. L'élevage serait raisonnablement rentable si les prix des aliments pour animaux étaient faibles, et il se pourrait qu'un approvisionnement stable en aliments pour animaux puisse être aussi utile qu'une réduction du prix de l'orge. Il est impossible, sans une analyse plus poussée, de savoir dans quelle mesure le Nid-de-Corbeau et la LTGO ont contribué à maintenir la

**Graphique 8-3**

**Production de blé dans les Prairies, avec et sans l'aide au transport (subvention du Nid-de-Corbeau/LTGO), 1950-1987**




SOURCE D'après des données de Statistique Canada.

**Tableau 8-4**

**Production de blé et d'orge, avec et sans l'aide au transport (subvention du Nid-de-Corbeau/LTGO), provinces des Prairies, 1975-1987**

En millions de boisseaux

| | Production avec l'aide au transport | | Production sans l'aide au transport | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | À court terme | | À long terme | |
| | Blé | Orge | Blé | Orge | Blé | Orge |
| 1975 | 600 | 404 | 591 | 402 | 468 | 363 |
| 1976 | 836 | 455 | 825 | 453 | 739 | 413 |
| 1977 | 692 | 515 | 674 | 510 | 625 | 483 |
| 1978 | 756 | 447 | 739 | 442 | 721 | 434 |
| 1979 | 598 | 357 | 585 | 351 | 569 | 340 |
| 1980 | 670 | 479 | 655 | 478 | 630 | 456 |
| 1981 | 875 | 580 | 857 | 574 | 823 | 552 |
| 1982 | 957 | 578 | 938 | 566 | 860 | 531 |
| 1983 | 930 | 418 | 904 | 410 | 845 | 384 |
| 1984 | 729 | 415 | 699 | 410 | 661 | 371 |
| 1985 | 825 | 502 | 800 | 500 | 750 | 472 |
| 1986 | 1 096 | 599 | 1 028 | 583 | 1 001 | 553 |
| 1987 | 926 | 578 | 861 | 547 | 840 | 511 |

SOURCE D'après des données tirées de la publication n° 21-516 au catalogue de Statistique Canada.

production à un niveau élevé pendant la période de bas prix du milieu et de la fin des années 80.

On pourrait aussi s'attendre à ce que l'évolution du prix des céréales des Prairies attribuable au Nid-de-Corbeau et à

la LTGO influe à d'autres égards sur l'industrie du bétail. En théorie, on pourrait prévoir que l'augmentation des prix résultant de ces programmes réduira la rentabilité de l'élevage et causera ainsi une réduction du volume de production. Mais des études empiriques sur l'offre de bétail au début des années 70 n'ont pas permis de démontrer un tel effet. On y soutenait plutôt que le principal facteur qui influe sur l'abattage de bovins et de porcins, outre le prix de l'animal, était le stock de grains de provende qui existe dans la région des Prairies. Cette variable était importante à cause du régime de contingentement de la Commission canadienne du blé. Si ces contingents étaient contraignants (comme ils l'étaient souvent avant le début des années 70), les céréales en excédent de ces contingents avaient une valeur plus faible. Par conséquent, les stocks excédentaires constituaient une source bon marché d'aliments pour le bétail[12]. On peut donc conclure qu'au moins jusqu'au début des années 70, le Nid-de-Corbeau semble avoir eu peu d'effet négatif sur le secteur du bétail, voire aucun. En fait, s'il avait eu un quelconque effet, celui-ci aurait été bénéfique, étant donné que le Nid-de-Corbeau semble avoir été responsable d'une très faible augmentation de la production pendant cette période.

Il est plus difficile de déterminer l'impact du Nid-de-Corbeau sur l'industrie du bétail des Prairies depuis le début des années 70. Il n'existe en effet aucune étude empirique qui indique si les stocks de grains de provende influent encore sur la production de bétail ou si le prix de ces grains (avec lequel la production de bétail est censée être en rapport inverse) est maintenant la variable la plus importante. Compte tenu du fait que les contingents de la CCB n'étaient pas aussi contraignants à la fin des années 70 et au début des années 80 qu'avant le début des années 70, on pourrait s'attendre à ce que les stocks excédentaires de céréales ne soient plus disponibles pour le bétail (au sujet du degré de contrainte des contingents au fil des ans, voir le chapitre 9). On pourrait ensuite en conclure que le prix des grains de provende influerait sur le niveau de production de bétail.

Il n'existe pas d'estimations empiriques de l'élasticité de la production de bétail par rapport au prix des grains de provende pour la région des Prairies, mais nous disposons de chiffres pour d'autres régions du Canada et de l'Amérique du Nord. On trouvera ces estimations au tableau 8-5, ainsi que celles dont nous avons fait l'hypothèse dans la présente étude. À partir de cela, nous avons calculé le nombre de porcins et de bovins qui auraient été abattus si le Nid-de-Corbeau et la LTGO avaient été abolis (graphiques 8-4 et 8-5). À court terme, la faible élasticité croisée fait que l'abattage des porcins et des bovins n'a pas été beaucoup touché. À long terme, par contre, la sensibilité de l'offre de bovins est relativement plus grande, particulièrement pour la fin des années 80. Entre 1975 et 1987, on estime que la production de bovins à long terme a diminué d'environ 6 % en moyenne à cause du Nid-de-Corbeau et de la LTGO. Selon les élasticités que nous avons employées dans notre analyse, la production de porcins semble avoir été encore moins sensible au prix des grains de provende, puisque, toujours de 1975 à 1987, la production moyenne de porcins aurait diminué de 2 % par an en raison du Nid-de-Corbeau et de la LTGO[13].

**Tableau 8-5**

**Élasticités de l'offre de bétail par rapport aux prix des grains de provende, certaines régions, 1975-1987**

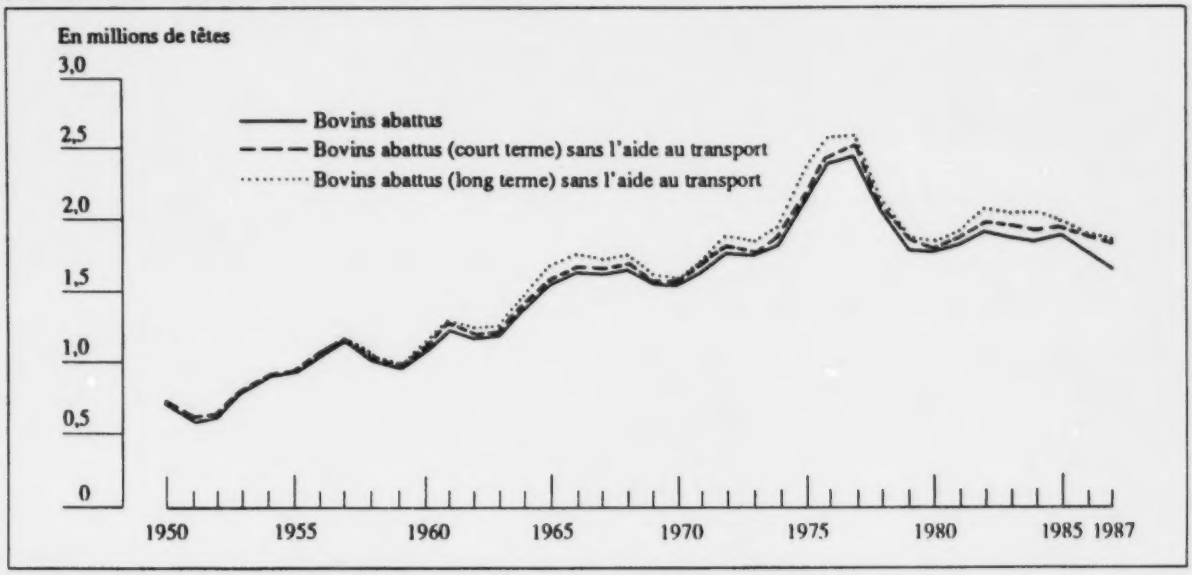
| Prix des grains de provende | Production | |
|---|---|---|
| | Bovins | Porcs |
| Kulshreshtha (est du Canada) | | |
| à court terme | –0,32 | .. |
| à long terme | –0,96 | .. |
| Meilke, Zwart et Martin (est du Canada) | | |
| à court terme | .. | –0,03 |
| à long terme | .. | –0,12 |
| Meilke, Zwart et Martin (États-Unis) | | |
| à court terme | .. | –0,01 |
| à long terme | .. | –0,03 |
| Fulton, Rosaasen et Schmitz (la présente étude) | | |
| à court terme | –0,32 | –0,12 |
| à long terme | –0,96 | –0,36 |

Source K. D. Meilke, A. C. Zwart et L. J. Martin, « North American hog supply: A comparison of geometric and polynomial distributed lag models », dans *Revue canadienne d'économie rurale*, vol. 22, n° 2, juillet 1974, p. 15-30; S. N. Kulshreshtha, « An analysis of the Canadian cattle supply using polynomial distributed lags », dans *Revue canadienne d'économie rurale*, vol. 24, n° 2, juillet 1976, p. 1-14.

Dans une optique empirique, l'affectation des ressources semble avoir été influencée par le Nid-de-Corbeau et la LTGO, bien que l'effet ait été plutôt faible, particulièrement avant le milieu des années 70. En fait, ces programmes ont eu beaucoup moins d'effet sur le prix et l'offre des céréales et des oléagineux que les fluctuations d'une année à l'autre en réaction aux conditions des marchés mondiaux[14]. Donc, le Nid-de-Corbeau et la LTGO sont probablement responsables d'un transfert de ressources vers la production de céréales, mais ce transfert ne serait pas important.

**Graphique 8-4**

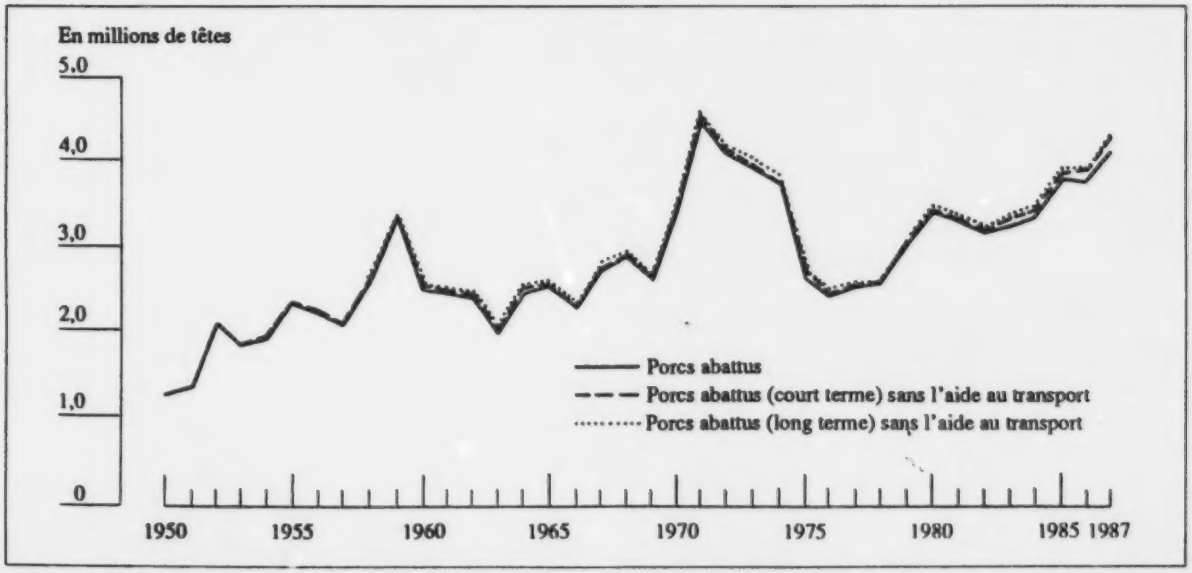
**Nombre de bovins abattus dans les Prairies, avec et sans l'aide au transport (subvention du Nid-de-Corbeau/LTGO), 1950-1987**




SOURCE Statistique Canada, *Statistiques du bétail et des produits animaux*, n° 23-203 au catalogue.

**Graphique 8-5**

**Nombre de porcs abattus dans les Prairies, avec et sans l'aide au transport (subvention du Nid-de-Corbeau/LTGO), 1950-1987**




SOURCE Statistique Canada, *Statistiques du bétail et des produits animaux*, n° 23-203 au catalogue.

Ce n'est pas tout. Dans les calculs que nous avons effectués, nous avons fait l'hypothèse que le marché mondial des céréales était parfaitement concurrentiel et que la seule distorsion résultait du Nid-du-Corbeau et de la LTGO. Ce n'est évidemment pas le cas. Comme nous l'avons souligné au chapitre 2, le marché mondial a été sensiblement influencé par les programmes gouvernementaux. Dans l'optique de l'affectation des ressources, on pourrait soutenir que, sur le plan économique, les subventions à la production dans des pays comme le Canada sont appropriées lorsque le prix mondial baisse à la suite des mesures prises par d'autres pays.

En effet, bien que les politiques intérieures des autres pays aient abaissé le prix mondial, le Canada devrait néanmoins produire en fonction de ce qu'aurait été le prix du marché en situation de libre-échange. Cela signifie qu'il pourrait être approprié de porter le prix que reçoivent les agriculteurs canadiens à un niveau supérieur au prix mondial réduit afin d'obtenir ce résultat. Par conséquent, tout impact que le Nid-de-Corbeau et la LTGO auraient pu avoir au milieu des années 80 peut être considéré comme souhaitable si on l'examine dans cet optique. Il convient de noter que l'on pourrait utiliser un argument semblable dans l'analyse d'un régime de paiements d'appoint comme le PSCG.

Comme nous l'avons mentionné dans l'introduction de la présente section, notre analyse portait sur l'impact d'une abolition pure et simple du Nid-de-Corbeau et de la LTGO. Mais que se serait-il produit si on avait gardé le Nid-de-Corbeau et la LTGO en modifiant le mode de paiement ? Il est intéressant de noter que l'effet de ce changement dépendrait des variables étudiées. Les versements directs aux producteurs plutôt qu'aux compagnies ferroviaires auraient eu un effet sur le prix des céréales des Prairies – et, par conséquent, sur la production de bétail – très semblable à celui de l'abolition pure et simple du Nid-de-Corbeau et de la LTGO. Les agriculteurs auraient dû payer des frais de transport plus élevés, ce qui aurait abaissé le prix qu'ils recevaient pour leurs céréales. Cela aurait entraîné une diminution des frais d'alimentation pour les éleveurs de bétail, à peu près dans la même proportion que si le Nid-de-Corbeau et la LTGO avait été simplement abolis.

En versant la subvention du Nid-de-Corbeau et de la LTGO aux producteurs plutôt qu'aux compagnies ferroviaires, on n'aurait toutefois pas nécessairement fait varier le volume des récoltes. Si le niveau des transferts reçus par les agriculteurs dépendait de leur volume de production, on pourrait s'attendre à ce que les agriculteurs se comportent essentiellement de la même façon que lorsqu'ils sont subventionnés par une baisse des tarifs de transport. Autrement dit, un paiement direct au producteur aurait encore eu pour effet d'accroître le prix que reçoivent les agriculteurs pour leurs céréales. À supposer que les agriculteurs réagissent à une augmentation des prix essentiellement de la même façon, peu importe comment cette augmentation leur parvient, le niveau de production serait semblable à ce qu'il aurait été si le Nid-de-Corbeau et la LTGO étaient versés aux compagnies ferroviaires. Par ailleurs, si le paiement de la subvention du Nid-de-Corbeau et de la LTGO aux producteurs n'avait pas été lié au volume de production – c'est-à-dire si le paiement avait été « délié » d'une quelconque façon – il y aurait lieu de croire que le volume de production serait plus proche de celui que prévoit l'hypothèse d'une abolition complète du Nid-de-Corbeau et de la LTGO.

Il existe aussi des problèmes d'affectation des ressources entre les divers modes de transport. Le versement des paiements du Nid-de-Corbeau aux compagnies ferroviaires équivaut à subventionner le transport ferroviaire, ce qui donne à penser que ce mode de transport sera davantage utilisé que les autres. Par ailleurs, le versement du paiement aux agriculteurs accroîtrait le degré d'utilisation des autres modes de transport, comme le camionnage. C'est par une analyse des coûts et des avantages privés et sociaux de ces deux modes de transport que l'on déterminera l'option la plus souhaitable.

### *La scène internationale*

Le Nid-de-Corbeau et la LTGO ont attiré l'attention d'un certain nombre de partenaires commerciaux du Canada, qui se sont intéressés particulièrement à au moins deux aspects du programme : 1) l'augmentation de prix que suppose la subvention peut accroître la production canadienne, ce qui ferait perdre une part du marché aux concurrents du Canada; et 2) la subvention proprement dite permet aux céréaliculteurs canadiens de réduire leur prix de vente sur les marchés internationaux.

Les données que nous avons présentées semblent indiquer que ces deux inquiétudes seraient généralement sans fondement, particulièrement pour la période antérieure à 1975. Premièrement, la courbe d'offre inélastique des céréales et des oléagineux donne à penser que toute hausse de prix résultant du Nid-de-Corbeau et de la LTGO n'entraînerait aucune augmentation substantielle de la production à court terme. Deuxièmement, l'effet du Nid-de-Corbeau et de la LTGO sur les prix des céréales a généralement été faible, ce qui porte à croire que l'effet à long terme sur la production ne serait pas sensible non plus. On peut aussi en conclure que la capacité du Canada de pratiquer des prix inférieurs sur le marché international serait aussi limitée. Toutefois, ces conclusions ne s'appliquent peut-être pas à la période écoulée

depuis 1975, pendant laquelle on estime que le Nid-de-Corbeau et la LTGO ont fait augmenter le prix du blé de la région des Prairies d'environ 10 %. Enfin, si le Nid-de-Corbeau et la LTGO causaient dans le réseau de transport des goulots d'étranglement, qui auraient pour effet de rendre plus contraignants les contingents de commercialisation, la production pourrait effectivement diminuer pendant la période où existeraient ces contraintes[15].

Mais quel que soit l'impact effectif du Nid-de-Corbeau et de la LTGO sur les prix et la production, ce programme est très visible sur la scène internationale. Parce qu'il fait, notamment, que les agriculteurs reçoivent un prix plus élevé pour les céréales qu'ils exportent, c'est précisément le type de programme qui, de l'avis des négociateurs du GATT, fausse les échanges. Même si le mode de paiement était modifié afin que les agriculteurs reçoivent le transfert directement, la LTGO serait toujours considérée, en vertu des règles du GATT, comme une cause de distorsions commerciales si le montant des transferts que reçoivent les agriculteurs dépendait de leur volume de production. Il en irait tout autrement, par contre, d'un mode de paiement qui permettrait de délier effectivement le paiement et la production.

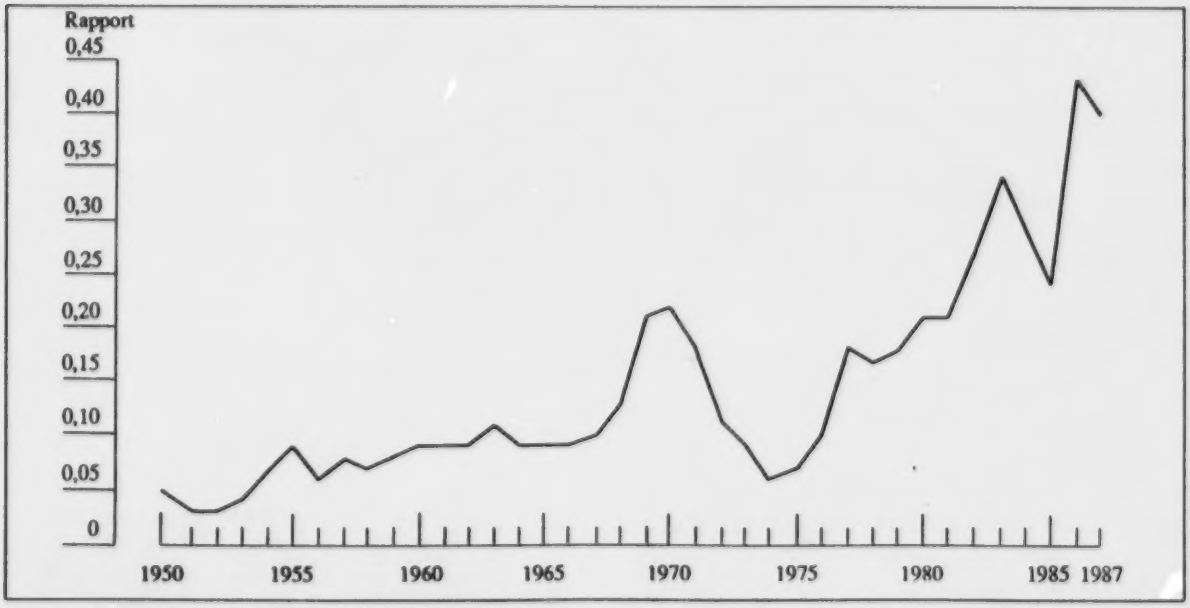
En résumé, aux négociations du GATT, on exercera sur le Canada de fortes pressions en vue de lui faire modifier ou abroger la LTGO. Bien entendu, d'autres grands producteurs de céréales, comme les États-Unis et la CEE, soutiennent aussi leurs réseaux de transport par des programmes – comme le financement des frais de transport fluvial sur le Mississippi ou le Rhin – qui devraient aussi être examinés aux négociations du GATT.

### *Le revenu agricole*

Le graphique 8-6 illustre la part de l'augmentation des revenus des agriculteurs des Prairies imputable au Nid-de-Corbeau et à la LTGO. L'impact du Nid-de-Corbeau sur le prix et la production des céréales semble relativement faible, mais la variation du revenu agricole net réalisé qu'ont reçue les agriculteurs est sensiblement plus forte. (Nous avons aussi traité dans le chapitre 3 de la sensibilité du revenu agricole aux variations des prix.) De 1950 à 1985, les paiements en vertu du Nid-de-Corbeau et de la LTGO représentaient en moyenne un peu moins de 15 % du revenu, mais cette proportion a augmenté avec les années. Au début des années 80, le programme équivalait à environ 25 à 30 % du revenu agricole net réalisé et il atteignait près de 40 % en 1986 et 1987. Il faut toutefois se montrer extrêmement prudent lorsqu'on interprète ce chiffre. Comme nous le

**Graphique 8-6**

**Rapport de l'aide au transport (subvention du Nid-de-Corbeau/LTGO) au revenu agricole net réalisé, provinces des Prairies, 1950-1987**




SOURCE Agriculture Canada, *Guide des données statistiques agricoles*.

verrons au chapitre 9, le revenu agricole net réalisé, sans les programmes de l'État, serait négatif, ce qui signifie que l'ensemble des programmes représente plus de 100 % du revenu agricole net positif.

S'il est vrai que les revenus des agriculteurs auraient pu être inférieurs sans le Nid-de-Corbeau et la LTGO, tous les agriculteurs n'auraient pas forcément subi une perte aussi lourde que celle que nous avons illustrée. Comme nous le verrons dans la section suivante, s'il n'y avait pas eu le Nid-de-Corbeau et la LTGO, on croit que les agriculteurs qui seraient entrés dans le secteur ou qui auraient pris de l'expansion dans les années 70 et 80 auraient payé leurs terres moins cher. Dans les estimations présentées au graphique 8-6, nous n'avons pas tenu compte de l'endettement moins important qui en serait résulté. Par conséquent, si le Nid-de-Corbeau et la LTGO n'avaient pas existé, le revenu effectif des nouveaux agriculteurs aurait pu être plus élevé que ce que nous avons illustré.

Cela ne veut pas dire pour autant que l'abolition du Nid-de-Corbeau et de la LTGO en 1987 aurait eu moins d'impact que ce qui était estimé. En fait, si la LTGO était abolie sans aucune compensation, les agriculteurs y perdraient de deux façons. Premièrement, le revenu agricole net de la céréaliculture diminuerait d'environ 40 %, étant donné l'augmentation des coûts de transport. Deuxièmement, comme nous le verrons plus loin, le prix des terres chuterait. Autrement dit, l'impact de l'abolition d'un programme comme le Nid-de-Corbeau et la LTGO dépendrait de la situation de l'industrie au moment du changement. Une abolition en période de prix bas serait particulièrement néfaste.

Un changement dans le mode de paiement, à la condition que les transferts aux agriculteurs des Prairies restent au même niveau, n'aurait pas eu beaucoup d'effet sur le revenu des agriculteurs. Autrement dit, en maintenant la subvention du Nid-de-Corbeau mais en la versant plutôt aux producteurs, on aurait pu maintenir le revenu relativement stable par rapport à ce qu'il était auparavant.

### *La répartition du revenu*

Comme nous l'avons déjà mentionné, la LTGO prévoit une subvention fixe par tonne de céréales transportée au point d'exportation. Il y a donc lieu de croire que les prestations en vertu de la LTGO seront directement proportionnelles à la quantité de céréales qu'expédie un producteur, ce qui sous-entendrait que les grands producteurs en profiteront le plus.

Si la LTGO a eu pour effet d'accroître le prix des terres, la question de la répartition devient plus compliquée. Est-ce que ce sont les gros producteurs qui sont les plus touchés parce qu'ils doivent acheter des terres plus étendues ? Ou bien est-ce que ce sont les petits producteurs, parce que les terres représentent une partie plus grande de leurs coûts ? Il n'existe pas de travaux empiriques sur ce sujet, mais il est probable que la cherté des terres soit davantage ressentie par les petits agriculteurs que par les grands[16].

### *Les fluctuations du prix des terres*

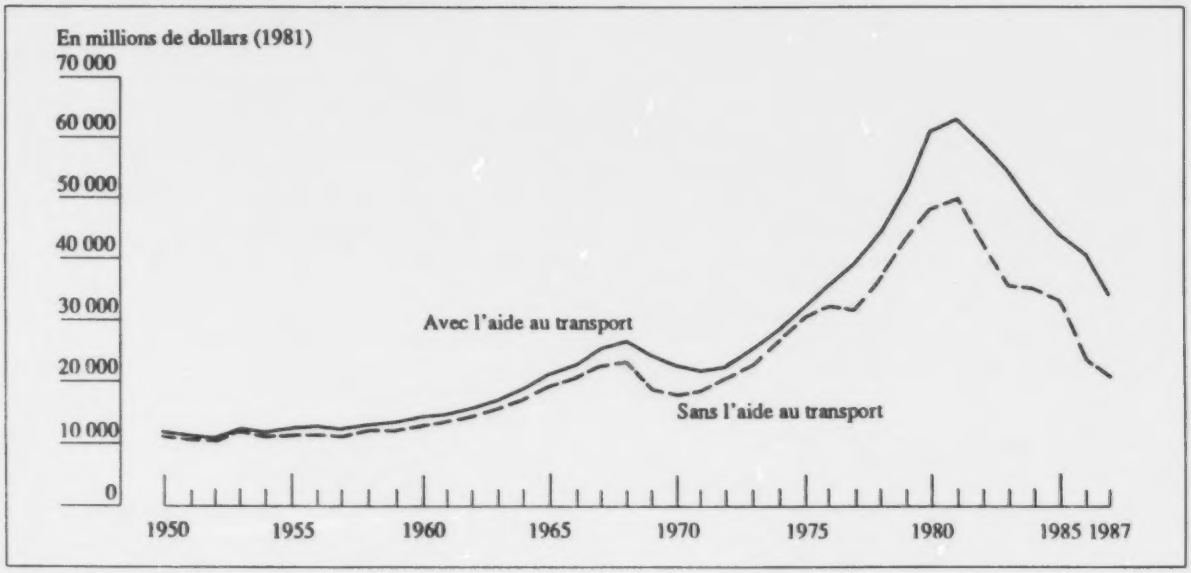
Dans la mesure où le Nid-de-Corbeau et la LTGO ont accru les revenus des agriculteurs, il est toutefois aussi probable qu'ils en aient accru les coûts, particulièrement celui des terres. Dans ce cas, les véritables bénéficiaires sont les agriculteurs qui ont commencé à cultiver à l'époque où le Nid-de-Corbeau ne représentait pas encore une subvention importante. En effet, les agriculteurs qui sont arrivés depuis ont dû payer leurs terres plus cher afin d'avoir accès à cette subvention, et n'ont donc pas beaucoup profité du programme. Une éventuelle abolition de la LTGO ferait non seulement baisser les revenus, mais aussi les prix des terres et des autres éléments d'actif. Les agriculteurs qui auront acheté des terres avant seraient doublement perdants, d'abord parce que leurs revenus diminueraient, et ensuite parce que leurs terres se déprécieraient.

Nous illustrons au graphique 8-7 le prix effectif des terres pour la période comprise entre 1950 et 1987, et le prix auquel on aurait pu s'attendre si le Nid-de-Corbeau et la LTGO n'avaient pas existé. Dans ce dernier cas, notre calcul part de l'hypothèse que le rapport de la valeur de l'actif agricole au revenu agricole net réalisé restait inchangé par rapport à celui du graphique 8-8. Cette hypothèse implique elle-même que, si le Nid-de-Corbeau n'avait pas existé, les prévisions des agriculteurs quant au rendement qu'ils obtiendraient de l'agriculture seraient restées les mêmes, mis à part le fait de réduire le niveau global de ce rendement. Nous examinerons cet élément plus amplement dans le prochain chapitre.

Comme on pourrait s'y attendre à l'issue d'une analyse de l'impact du Nid-de-Corbeau et de la LTGO sur le revenu agricole net réalisé, le Nid-de-Corbeau ne semble pas avoir eu d'impact majeur sur le prix des terres et des bâtiments dans les Prairies avant 1975. Depuis 1975, toutefois, l'effet du Nid-de-Corbeau et de la LTGO a été plus important, pour deux raisons. Premièrement, c'est pendant cette période que le Nid-de-Corbeau a commencé à contribuer de façon substantielle au revenu agricole net réalisé (graphique 8-6). Par conséquent, il y aurait lieu de s'attendre à ce qu'il ait un impact correspondant sur la valeur des terres ou des bâtiments. Par ailleurs, c'est aussi pendant cette période que le ratio de la valeur des terres agricoles au revenu agricole net réalisé a

**Graphique 8-7**

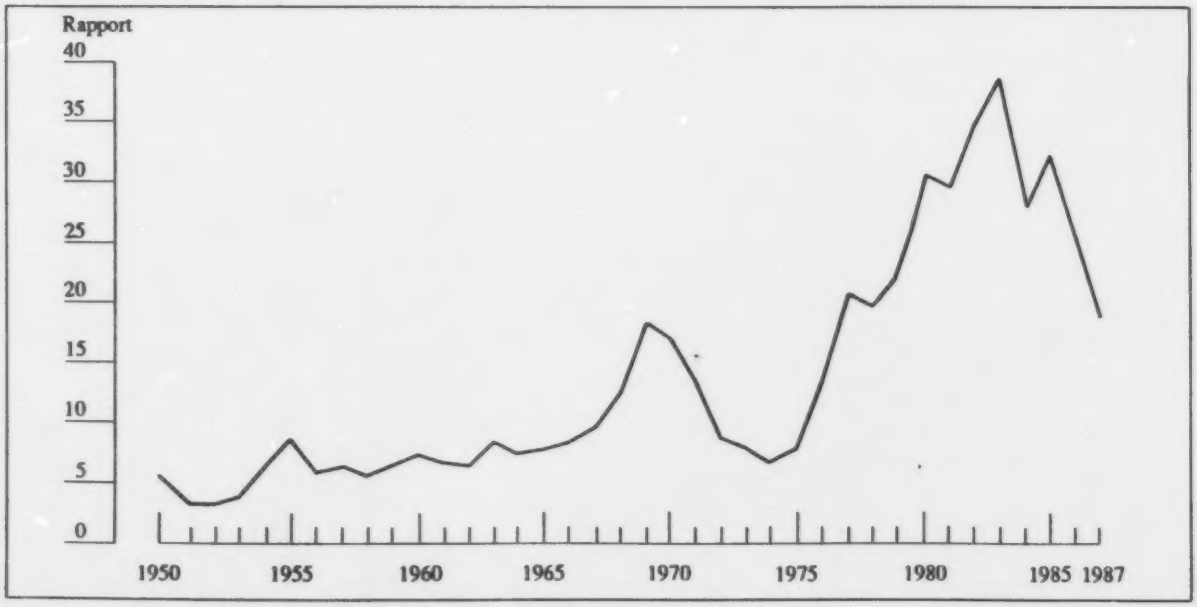
**Valeur des terres et bâtiments agricoles dans les Prairies, avec et sans l'aide au transport (subvention du Nid-de-Corbeau/LTGO), 1950-1987**




SOURCE Agriculture Canada, *Guide des données statistiques agricoles*.

**Graphique 8-8**

**Rapport de la valeur des terres et bâtiments agricoles au revenu agricole net réalisé, provinces des Prairies, 1950-1987**




SOURCE Agriculture Canada, *Guide des données statistiques agricoles*.

augmenté (graphique 8-8), ce qui a accru l'importance de la contribution du Nid-de-Corbeau et de la LTGO au revenu agricole net réalisé.

Le Nid-de-Corbeau et la LTGO semblent avoir contribué dans une certaine mesure à l'augmentation du prix des terres à la fin des années 70 et au début des années 80, mais le graphique 8-7 indique clairement que même sans le Nid-de-Corbeau et la LTGO, le prix des terres aurait fluctué de façon prononcée. Autrement dit, même si la subvention du Nid-de-Corbeau et de la LTGO avait été complètement capitalisée dans les valeurs des terres, elle n'aurait pas été responsable de la forte appréciation des terres dans les années 70. En outre, si le Nid-de-Corbeau a accentué l'augmentation des prix des terres, il a aussi limité la dépréciation des terres et des bâtiments depuis 1981.

En général, il semble que le Nid-de-Corbeau et la LTGO n'aient pas eu de fortes répercussions sur les fluctuations de la valeur des terres. En fait, il s'agit là d'une conséquence directe de la manière dont a été construite la série sur le prix des terres sans le Nid-de-Corbeau et la LTGO. En faisant l'hypothèse que le ratio de la valeur des terres au revenu n'a pas changé par rapport au passé, nous supposons que le Nid-de-Corbeau et la LTGO n'ont eu aucun effet sur cette variable financière. Au chapitre 9, nous expliquons pourquoi des programmes comme le Nid-de-Corbeau et la LTGO n'auraient eu qu'une faible incidence sur ce ratio.

### *Les retombées économiques*

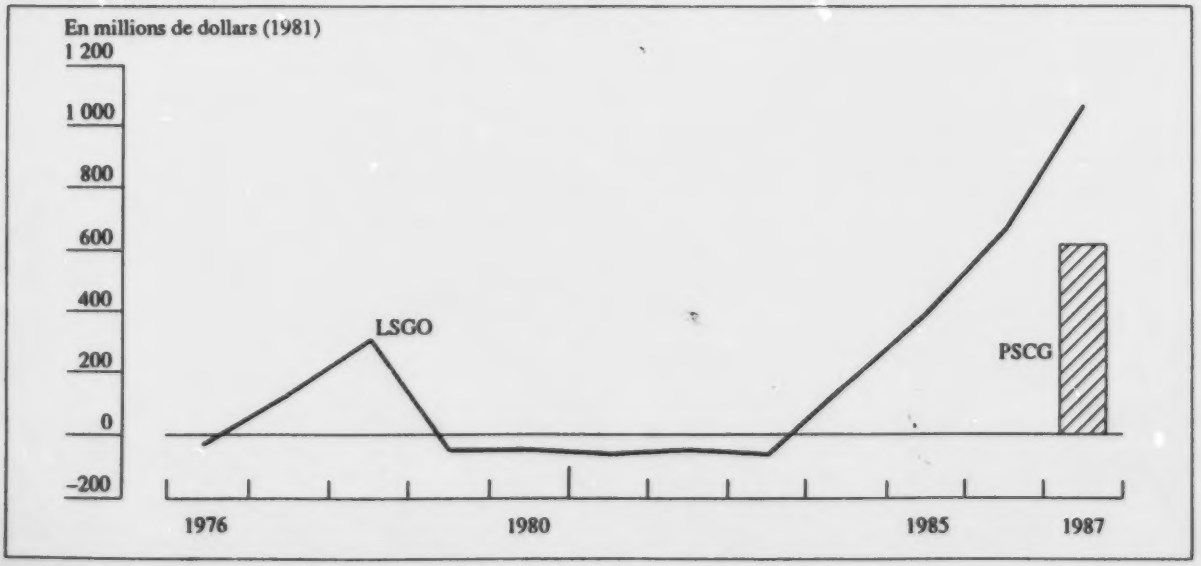
Dans la mesure où le Nid-de-Corbeau et la LTGO ont accru la production de céréales et d'oléagineux dans les Prairies, les entreprises d'engrais et de produits chimiques, les vendeurs de machines et les entreprises de manutention et de transport des céréales auront tous profité du programme. En fait, l'augmentation moyenne de 6 ou 7 % de la production attribuable au Nid-de-Corbeau et à la LTGO depuis 1975 se traduirait par une augmentation de l'utilisation des facteurs de production d'environ 14 %[17].

## La *Loi de stabilisation concernant le grain de l'Ouest*

Le graphique 8-9 illustre les paiements nets aux producteurs des Prairies en vertu de la LSGO depuis son entrée en vigueur en 1976. Les ralentissements qu'a connus l'industrie agricole en 1977-1978 n'ont pas tardé à faire débuter ces paiements. Par la suite, il y a eu cinq ans sans versements : les paiements nets aux agriculteurs participants étaient négatifs, du fait des cotisations que ces derniers avaient versées au fonds de stabilisation. En 1984, les

**Graphique 8-9**

**Paiements nets aux producteurs des Prairies en vertu de la LSGO et du PSCG, 1976-1987**




Sources diverses.

versements en vertu de la LSGO ont recommencé, pour augmenter régulièrement pendant quatre ans, ce qui a fait de la LSGO le principal soutien financier de l'État aux agriculteurs en 1987 (voir le graphique 7-1).

### *L'affectation des ressources*

L'impact économique de la LSGO sur les Prairies dépend de la conjoncture agricole. En période prospère, la LSGO a pour effet de rendre plus rentables les cultures qui ne donnent pas droit aux versements, étant donné que les cotisations qui doivent être payées pour les cultures donnant droit aux versements en réduisent finalement le prix. D'un point de vue théorique, toutefois, l'impact de cette variation du prix relatif sur la production sera probablement très faible. Il y a peu de chances que la faible réduction de prix causée par la cotisation rende les cultures non admissibles aux versements suffisamment rentables pour inciter les agriculteurs à réaffecter leurs ressources. En outre, la cotisation ne représente une réduction de prix que pour les agriculteurs dont les recettes brutes sont inférieures au maximum établi de 60 000 $[18]. En période de prix élevés, la proportion de la production des Prairies qui est attribuable aux agriculteurs ayant payé la cotisation maximale augmentera, ce qui fera que cette production ne sera pas influencée par la cotisation[19].

L'effet de la LSGO peut être beaucoup plus sensible lorsque le prix est faible ou chute rapidement, ce qui rend vraisemblable un versement en vertu du programme. On détermine le niveau du versement à chaque agriculteur en multipliant la valeur totale du versement par la part qui revient à ce dernier. Comme cette part est basée sur les niveaux actuel et passé de sa cotisation, l'agriculteur aura intérêt à augmenter sa cotisation – en accroissant la superficie et le rendement des cultures donnant droit aux versements – afin d'obtenir un versement plus important. Ce raisonnement ne tient toutefois que si l'agriculteur paie une cotisation portant sur un montant inférieur au plafond de 60 000 $. Lorsque les prix des cultures sont faibles, la superficie qu'un agriculteur peut ensemencer avant d'atteindre le plafond s'accroît. Par conséquent, on peut prévoir, théoriquement, que lorsque les prix sont bas, la production des cultures admissibles augmentera, tandis que celle des cultures non admissibles diminuera.

S'il est vrai que les agriculteurs ont intérêt à accroître la superficie (et le rendement, ou les deux) des cultures admissibles afin d'avoir droit à des versements plus importants, cette stratégie peut par ailleurs entraîner certains coûts. Plus précisément, les agriculteurs qui souhaitent augmenter leur production devront modifier leur rotation de cultures – par exemple, ensemencer une plus grande superficie de terres sur chaume –, ce qui pourrait faire baisser le rendement et être donc coûteux à l'avenir. Si ce coût est assez élevé, comme dans un certain nombre de régions des Prairies (par ex., le sud-ouest de la Saskatchewan et le sud de l'Alberta), les agriculteurs ne modifieront pas leurs habitudes. Autrement dit, si un producteur ne paie pas la cotisation maximale, il peut à court terme accroître ses rentrées de fonds en affectant une plus grande superficie aux cultures admissibles. À long terme, toutefois, cette stratégie pourrait être coûteuse, parce qu'elle aurait pour effet de réduire les rendements futurs.

Sur le plan empirique, il est difficile de déterminer si la LSGO a eu les effets que la théorie lui prête. Le graphique 4-6 indique les superficies ensemencées correspondant aux six principales cultures au Manitoba, en Saskatchewan et en Alberta. Ces superficies nous renseignent mieux sur les décisions des agriculteurs que la production effective, car elles ne dépendent pas des rendements, qui peuvent fluctuer fortement à cause du climat. Depuis 60 ans, on observe dans la superficie ensemencée en blé, en avoine, en orge, en seigle, en lin et en canola une tendance à la hausse qui semble s'être accentuée au début des années 70.

Cette tendance à la hausse des superficies a fait augmenter la production (voir le graphique 4-7). Pendant la même période, toutefois, le prix réel du blé qu'ont reçu les agriculteurs des Prairies était généralement en baisse (voir le graphique 1-1). Il convient de noter que tandis que les prix réels diminuaient entre 1979 et 1983, les prix en dollars courants, eux, étaient relativement constants. Cette stabilité, combinée à une augmentation de la production (augmentation des rentrées de fonds totales, donc) a fait qu'il n'y a pas eu de versements en vertu de la LSGO.

Compte tenu de ce que nous venons de dire, la LSGO devrait avoir eu peu d'effet sur les décisions des agriculteurs en matière de superficie ensemencée de 1979 à 1983. Si tel est le cas, il semblerait que la production non touchée par la LSGO soit à la hausse, même avec une baisse des prix réels. Cette tendance à la hausse semble s'être maintenue depuis 1983, ce qui correspond à une période pendant laquelle il y a eu des versements en vertu de la LSGO. On peut interpréter cette situation en disant que la LSGO a eu peu d'effet sur la production : la production et les superficies suivent simplement la même tendance que lorsqu'il n'y avait pas de versements. Mais il ne faut pas exclure non plus que la baisse prononcée des prix qui a entraîné des paiements en vertu de la LSGO aurait en réalité fait diminuer la production si la LSGO n'avait pas existé.

Quelle est l'explication la plus appropriée ? Pour le savoir, il y a lieu de se demander comment les superficies et la

production peuvent afficher une tendance à la hausse alors que les prix réels diminuent. Certes, cela supposerait une courbe d'offre à pente descendante (c.-à-d. un prix plus bas et une production accrue), mais d'autres explications sont possibles. Il convient de rappeler ici ce que nous avons déjà mentionné au sujet du Nid-de-Corbeau et de la LTGO, à savoir que les estimations empiriques portent à croire que les courbes de l'offre de céréales et d'oléagineux dans les Prairies sont très inélastiques à court terme, ce qui suppose que pour toute période donnée, une variation de prix n'entraînera pas une variation de la production. Comment peut-on alors concilier cette idée avec le fait que la production, avec le temps, augmente effectivement ?

On peut d'abord supposer que la courbe d'offre inélastique se déplace progressivement vers l'extérieur, principalement sous l'effet du changement technologique. Comme le soulignent Schultz et Cochrane, le progrès technologique dans l'agriculture est l'un des principaux facteurs qui déterminent l'offre de produits agricoles[20], et il ne manque pas de preuves pour appuyer cette affirmation en ce qui concerne les Prairies. La consommation d'engrais et de pesticides – nous l'avons relevé au chapitre 4 – a très nettement augmenté dans la région depuis le début des années 70 (voir les graphiques 4-2 et 4-3), ce qui serait l'indice d'une évolution vers des pratiques comme la monoculture, qui suppose une plus grande utilisation des facteurs de production. La superficie consacrée à la jachère dans la région des Prairies, qui a connu une diminution régulière de 25,7 millions d'acres en 1979 à 18,9 millions d'acres en 1986[21], tendrait, du reste, à confirmer cette évolution[22].

La LSGO a-t-elle eu des effets sur le rythme d'adoption de la technologie ? Certains auteurs soutiennent qu'une réduction du risque peut entraîner des déplacements de la courbe d'offre[23]. Par conséquent, si la LSGO réduisait les risques pour les agriculteurs, ceux-ci auraient pu être encouragés à se spécialiser dans la production des cultures qui présentent désormais moins de risques, et à l'accroître. Bien qu'il soit impossible de déterminer d'une façon ou d'une autre l'impact précis de la LSGO sans effectuer des recherches très approfondies, la LSGO ne semble pas avoir joué un rôle important dans l'accroissement de la production agricole des Prairies.

Nous en voulons pour preuve le fait que l'adoption de la technologie et l'augmentation de la production se sont poursuivies pendant la période où le prix du blé diminuait en termes réels et où on pouvait s'attendre à un effet minime de la LSGO. Mais d'autres facteurs semblent mieux expliquer pourquoi la technologie a été adoptée. Comme nous le verrons au chapitre 9, l'adoption de technologies pour accroître le volume de production va de pair avec les attentes des agriculteurs à l'égard des prix dans les années 70 et 80, ainsi qu'avec l'évolution de la position du Canada sur le marché mondial des céréales. Par conséquent, les données portent à croire que l'adoption de la technologie dans les Prairies a été influencée surtout par d'autres facteurs que la LSGO et, autrement dit, que l'impact global de la LSGO serait relativement neutre en ce qui concerne les ressources[24].

Ces conclusions sont corroborées par d'autres recherches, notamment par une étude de Cameron, qui conclut que la LSGO semble avoir eu un effet plutôt négligeable sur l'affectation des ressources[25]. Il est intéressant de noter que Cameron a obtenu ces résultats sans tenir compte de la possibilité d'un changement technologique qui serait causé par des facteurs extérieurs au système. Dans son étude, toute augmentation des superficies depuis la mise en œuvre de la LSGO qui ne peut s'expliquer par les prix a été attribuée à l'existence de la LSGO[26]. Or, ce que nous avons dit plus haut porte à mettre en doute cette explication. En effet, d'autres facteurs – attentes trop optimistes en matière de prix, évolution du rôle du Canada sur le marché international – semblent aussi avoir joué un rôle. Par conséquent, on peut considérer les estimations de Cameron comme des limites supérieures de l'impact de la LSGO.

### *La scène internationale*

Si, comme nous l'avons avancé, la LSGO n'a pas entraîné d'augmentation majeure de la production dans les années 80, le programme en lui-même ne devrait pas susciter beaucoup de critiques à l'étranger. En pratique, toutefois, à moins que le rapport entre des programmes comme la LSGO et le changement technologique soit bien compris, il est probable que ce genre de programme continuera d'inquiéter les autres pays. Ce n'est certainement pas l'augmentation de la production entraînée par le changement technologique dans les années 80 qui a été la meilleure réaction à la faiblesse des marchés durant cette période, puisqu'une des raisons de cette faiblesse est justement la production excédentaire sur les marchés mondiaux des céréales et des oléagineux. Il faut comprendre beaucoup mieux le rôle du changement technologique pour être en mesure d'analyser ces effets.

La LSGO constitue un signal par lequel le Canada fait savoir aux autres intervenants sur le marché international des céréales et des oléagineux qu'il protégera ses agriculteurs en cas de baisse des prix, élément important à considérer dans le jeu des échanges commerciaux. Par ailleurs, la LSGO n'encourage pas la production lorsque les prix sont normaux ou supérieurs à la normale. Par conséquent il ne faut pas croire que les programmes comme la LSGO ont

contribué à une expansion de la production canadienne lorsque les marchés étaient relativement forts.

### *Le revenu agricole*

Le graphique 8-10 indique le revenu agricole net réalisé dans les Prairies, avec et sans la LSGO. Avec la LSGO, le revenu agricole net réalisé en 1977 et 1978 était relativement plus élevé que si le programme n'avait pas existé. Le paiement des cotisations par les producteurs de 1979 à 1983 a abaissé le revenu agricole net réalisé par rapport à ce qu'il aurait été autrement mais, depuis 1983, l'existence de la LSGO a fait augmenter le revenu de façon substantielle. En fait, la LSGO a eu pour effet d'accroître le niveau de revenu net réalisé de 29, 40 et 56 % en 1985, 1986, et 1987, respectivement. Il en résulte que la LSGO a donc grandement amélioré la stabilité des revenus dans l'ensemble.

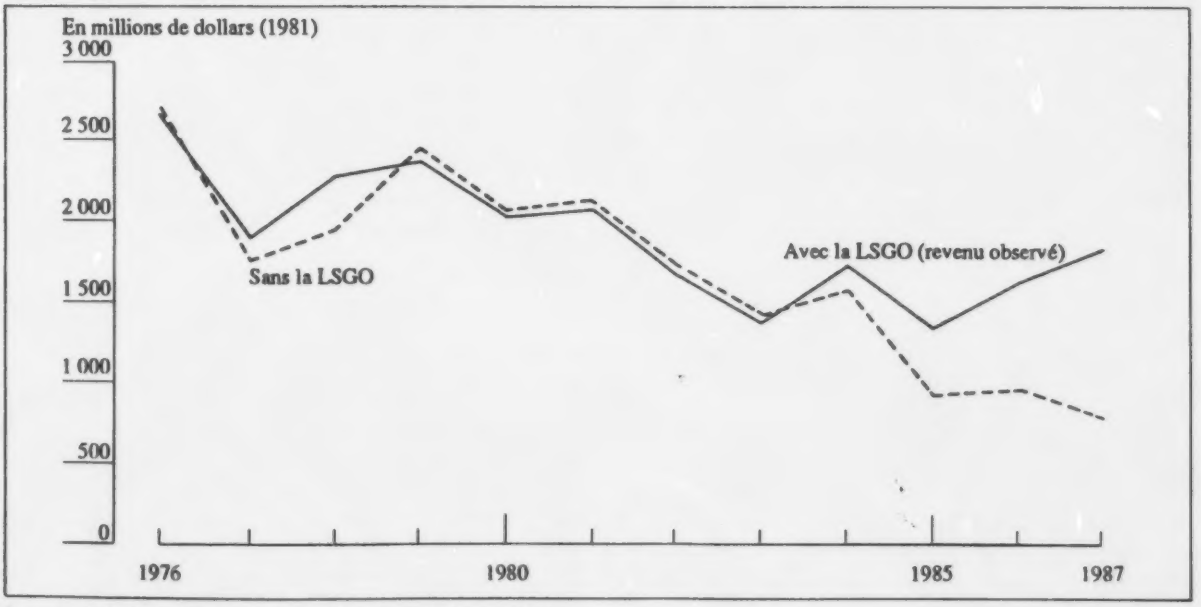
Néanmoins, il se peut que la LSGO n'ait pas stabilisé le revenu de tous les agriculteurs des Prairies. Cela peut d'abord s'expliquer par le fait que tous n'ont pas adhéré au programme (seulement 76,8 % l'ont fait initialement, en 1976). Ce pourcentage a diminué quelque peu au cours des deux années suivantes et a ensuite commencé à augmenter, si bien que le taux de participation de la campagne agricole 1986-1987 était de 82,5 %[27]. Une autre raison pour laquelle le revenu de chacun des producteurs peut ne pas avoir été stabilisé tient à la nature régionale du programme. C'est cet aspect que nous examinons dans la section suivante.

Les statistiques du graphique 8-10 indiquent que depuis 12 ans, on a versé aux agriculteurs, dans le cadre de la LSGO, une somme beaucoup plus grande que celle qui a été versée en cotisations. Par conséquent, le revenu des agriculteurs des Prairies a non seulement été stabilisé, mais il a été accru par le transfert de fonds du gouvernement fédéral. Bien entendu, cela n'est pas une surprise, étant donné que le programme prévoyait que le gouvernement fédéral verserait un montant supérieur aux cotisations des agriculteurs. En fait, afin d'encourager la participation des producteurs, on estimait que le programme devait offrir plus que la simple stabilisation. Autrement, on pouvait s'attendre à ce que les agriculteurs réussissent tout aussi bien en assurant eux-mêmes leurs activités[28].

Les importants versements des quatre dernières années ont toutefois rendu le fonds de stabilisation lourdement déficitaire. Le gouvernement fédéral a annoncé en décembre 1987 qu'il passerait en charges une tranche de 750 millions de dollars de ce déficit, ce qui veut dire qu'il ne serait pas nécessaire de rembourser cette somme. Néanmoins, le

**Graphique 8-10**

**Revenu agricole net réalisé, avec et sans la LSGO, provinces des Prairies, 1976-1987**




SOURCE Agriculture Canada, *Guide des données statistiques agricoles.*

gouvernement ne considère pas le déficit entier comme un versement aux agriculteurs. Il a ainsi annoncé récemment une augmentation des cotisations des producteurs dans le cadre du programme, ce qui signifie que le revenu des agriculteurs sera réduit dans l'avenir afin de permettre d'éponger le déficit.

Il s'agit là en fait d'un aspect important. Les statistiques du graphique 8-9 indiquent les transferts aux agriculteurs des Prairies, mais pas la subvention que reçoivent ces derniers. Or, comme les agriculteurs devront répondre de leur partie du déficit dans les années à venir, seul le montant versé par l'État devrait être considéré comme une subvention. Autrement dit, la LSGO a permis aux producteurs d'emprunter de l'État de l'argent qu'ils devront rembourser lorsque le marché se raffermira[29].

### *La répartition du revenu*

Comme tout programme dont la participation est basée sur la taille de l'exploitation agricole, la LSGO semble être avantageuse pour les agriculteurs qui possèdent de grandes exploitations. Comme l'illustre McCreary, on peut s'attendre à ce que des programmes structurés de cette façon accroissent l'inégalité des revenus dans l'agriculture de l'ouest du Canada[30]. Nous ne croyons toutefois pas que l'impact de la LSGO soit grand, étant donné que le plafond de 60 000 $ par an limite en fait le montant qu'un agriculteur peut obtenir du programme.

Si la LSGO a contribué à la stabilisation de l'environnement macroéconomique régional de l'Ouest, elle n'a pas nécessairement réussi à stabiliser le revenu de tous les agriculteurs. Comme le Groupe de travail spécial de la *Canada West Foundation* l'a relevé dans son rapport, il est possible que quelques agriculteurs connaissent une chute abrupte de leurs revenus à cause, par exemple, du mauvais temps, tandis que le revenu de la région céréalière de l'Ouest reste relativement constant, ce qui fait qu'il n'y a aucun versement[31].

### *Les fluctuations du prix des terres*

On peut aussi s'attendre à ce que la LSGO ait un impact sur le prix des terres et des autres éléments d'actif, de deux façons possibles : 1) par le mécanisme de déclenchement utilisé pour calculer les versements en vertu de la LSGO; ou 2) par le niveau de revenu que reçoivent les agriculteurs grâce au programme.

Le service de la dette est exclu du calcul de l'encaisse nette sur lequel sont basés les versements en vertu de la LSGO. Cela n'est pas sans importance. Premièrement, les variations des taux d'intérêt, qui peuvent avoir un effet sensible sur le revenu agricole net des agriculteurs, ne feront pas varier les versements en vertu du programme. Deuxièmement, comme nous l'avons souligné au chapitre 5, les baisses des prix agricoles entraînent normalement des baisses du prix des terres; mais les agriculteurs doivent continuer à payer l'intérêt selon l'ancien prix, qui était élevé. Comme ces paiements d'intérêt sont exclus du calcul de la LSGO, l'encaisse nette utilisée dans le calcul des versements sera moins instable que le revenu net des agriculteurs, ce qui aura pour effet de réduire l'efficacité de la LSGO comme mécanisme de stabilisation du revenu.

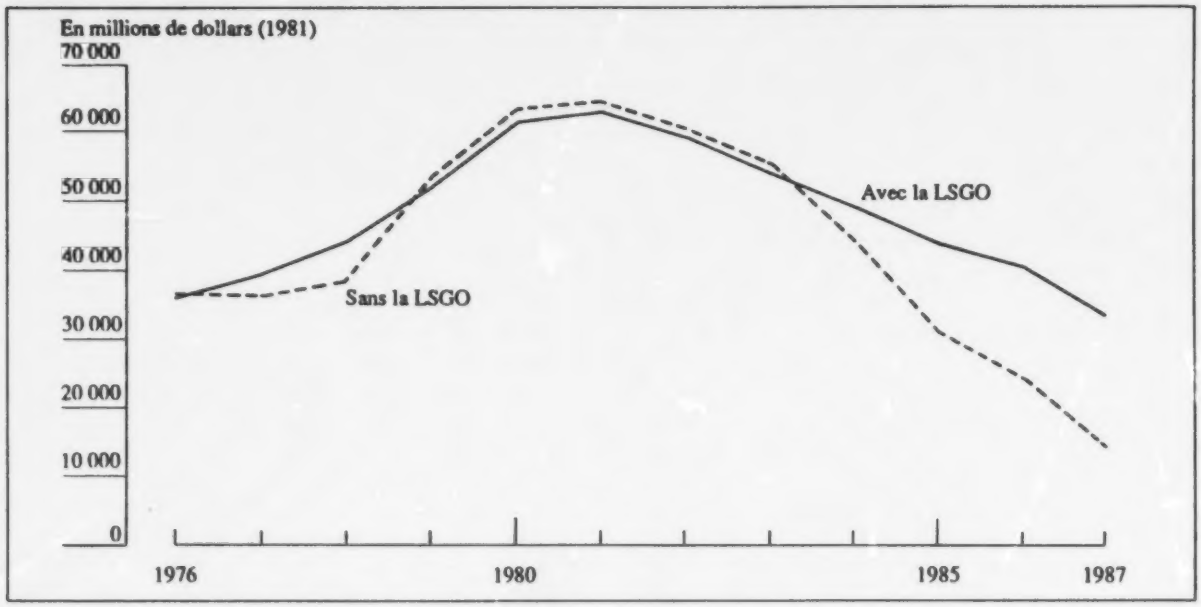
Cette disposition particulière de la LSGO peut être utile pour limiter la fluctuation du prix des terres (sachant que l'intérêt sur la dette n'entre pas en ligne de compte dans le calcul des paiements, les agriculteurs devraient être plus conscients du prix qu'ils paient pour les terres), mais il est peu probable qu'elle ait beaucoup d'effet. Comme les versements sont basés sur l'encaisse globale de la région de l'Ouest, chaque agriculteur aura l'impression que ses actions n'ont aucune incidence sur la valeur totale du versement. Par conséquent, les producteurs se comporteront vraisemblablement de la même manière, que l'intérêt sur la dette soit ou non inclus dans le calcul des versements.

Le graphique 8-11 illustre l'effet estimé de la LSGO sur la valeur des terres et des bâtiments par suite de son impact sur les revenus. Pour calculer cet effet, nous multiplions le revenu agricole net réalisé sans la LSGO, qui figure au graphique 8-10, par le rapport de la valeur effective des terres et des bâtiments au revenu agricole net réalisé effectif (voir le graphique 8-8). Comme on peut le voir, la LSGO a nettement contribué à la stabilisation de la valeur des immobilisations en agriculture. Comme le gouvernement fédéral verse au fonds de stabilisation un montant supérieur aux cotisations des producteurs (et compte tenu de la passation en charges d'une partie de la dette par le gouvernement fédéral), la LSGO a aussi eu pour conséquence que le soutien de la valeur des terres a été supérieur à ce qu'il aurait été autrement.

Il faut toutefois s'interroger sur cette conclusion. Comme le fait ressortir le graphique 8-10, à cause de programmes comme la LSGO, le revenu agricole net réalisé en termes réels est resté relativement constant depuis 1982. Toutefois, dans le graphique 8-11, on voit que la valeur réelle des terres agricoles et des bâtiments a diminué considérablement durant la même période. Si, comme le veut la théorie, la valeur des éléments d'actif agricoles est fonction du niveau de revenu agricole, une aussi importante diminution de la valeur des terres ne peut que surprendre.

**Graphique 8-11**

**Valeurs des terres et bâtiments agricoles dans les Prairies, avec et sans la LSGO, 1976-1987**




SOURCE Agriculture Canada, *Guide des données statistiques agricoles*.

Mais cette dépréciation abrupte nous porte à croire que les agriculteurs accordent peu d'importance au revenu provenant des programmes agricoles[32]. En d'autres termes, la chute de la valeur effective des terres et des bâtiments peut être le signe que les agriculteurs considèrent les versements de l'État comme transitoires. Par conséquent, même si la LSGO n'avait pas existé, la valeur des terres aurait suivi la même évolution. (Pour de plus amples renseignements sur les rapports entre le revenu agricole net réalisé et la valeur des terres et des bâtiments, voir les chapitres 5 et 9.) Il est donc possible que des programmes comme la LSGO fassent peu pour stabiliser la valeur des terres. En période d'augmentation, la LSGO contribue peu à la baisse de la valeur des terres; en période de diminution, si la valeur des versements en vertu de la LSGO est minimisée, le programme peut être incapable de soutenir la valeur des terres. La question mérite d'être approfondie.

### *Les retombées économiques*

Comme nous l'avons déjà mentionné, la LSGO est un programme régional de stabilisation. À ce titre, elle renforce de beaucoup la stabilité du revenu agricole dans les provinces de l'Ouest. Cette fonction de stabilisation est particulièrement importante pour les fournisseurs de facteurs de production, étant donné qu'ils se préoccupent de la santé financière de l'ensemble de leurs clients et pas seulement de certains d'entre eux. Les fournisseurs d'autres biens et services à la collectivité agricole et non agricole profitent aussi de l'activité économique supplémentaire favorisée pendant ce qui serait autrement un ralentissement économique plus grand.

Il importe de bien comprendre ici que si la LSGO a eu peu d'impact sur le niveau de production dans les Prairies, il ne faut pas s'attendre à ce que le volume des ventes d'engrais et de produits chimiques agricoles diffère beaucoup de ce qu'il serait autrement. Par contre, il est possible que les fournisseurs de machines agricoles et d'autres biens d'équipement, ainsi que les fournisseurs locaux de biens comme les automobiles et les meubles, constatent une différence dans leurs ventes à la suite de l'application de la LSGO, du fait que le programme, en accroissant et en stabilisant le revenu des agriculteurs, permet à ceux-ci d'acheter ce type d'articles.

## Le Programme spécial canadien pour les grains

On peut voir au graphique 8-9 les versements aux producteurs agricoles des Prairies en vertu du PSCG en 1986 et en 1987. Comme l'indique le graphique 7-1, la valeur du

PSCG en 1987 était approximativement égale à celle de la LTGO, mais légèrement inférieure à celle des paiements nets effectués en vertu de la LSGO. Par conséquent, si l'on considère les dépenses totales de l'État, le PSCG est l'un des programmes agricoles les plus importants au Canada.

*L'affectation des ressources*

Le Programme spécial canadien pour les grains (PSCG) n'a eu aucun effet sur le volume de production des céréales et des oléagineux en 1986, car malgré beaucoup de discussions et de pressions en faveur d'un paiement d'appoint au printemps de cette année-là, le programme n'a été annoncé qu'en décembre.

Le PSCG a pu avoir un impact sur la superficie ensemencée au printemps 1987. Même si aucune suite au PSCG n'avait été annoncée avant l'ensemencement, on prévoyait qu'un programme analogue serait mis en place. Comme le mécanisme de versement du PSCG de 1986 était basé sur la superficie ensemencée, il est possible que certains agriculteurs aient ensemencé des superficies supplémentaires l'année suivante pour s'assurer qu'ils auraient droit au versement le plus important possible.

Cette pratique a été encouragée par le fait que des pluies abondantes à l'automne de 1986 ont assuré des conditions d'humidité plus que suffisantes pour le printemps suivant et que de nombreux agriculteurs avaient épuisé leurs stocks. Les agriculteurs étaient ainsi libres d'ensemencer des superficies additionnelles. Comme le PSCG s'appliquait seulement, cette année-là, au blé, à l'orge, à l'avoine, au seigle, aux céréales mélangées, au maïs, au soja, au canola, au lin et aux graines de tournesol, il se peut que les agriculteurs aient aussi délaissé leur production de cultures spéciales (par ex., les pois des champs et les lentilles) pour revenir aux céréales et aux oléagineux traditionnels, croyant qu'ils auraient ainsi droit à un paiement d'appoint. Toutes ces stratégies supposaient toutefois que les agriculteurs modifient la rotation de leurs cultures, ce qui pouvait se révéler coûteux plus tard. Par conséquent, théoriquement, l'impact du PSCG sur l'utilisation des ressources est plutôt incertain.

Mais cet impact est également difficile à déterminer empiriquement. Le graphique 4-6 indique, nous l'avons vu, que la superficie ensemencée correspondant aux principales cultures des Prairies a diminué en 1987. On pourrait conclure que la superficie ensemencée aurait diminué encore davantage si le PSCG n'avait pas existé, c'est-à-dire que le PSCG a poussé les agriculteurs à accroître leur production des cultures principales. Toutefois, si l'on tient compte de la diminution de la superficie ensemencée et que l'on retient, pour analyser l'offre de céréales et d'oléagineux dans les Prairies, un modèle où la courbe de l'offre est fortement inélastique et se déplace vers l'extérieur avec le temps à cause de l'adoption de la technologie, il est plus réaliste de conclure que le PSCG n'a pas eu une forte incidence sur l'utilisation des ressources en 1987.

Par ailleurs, l'effet du PSCG sur les décisions futures en matière d'affectation des ressources est incertain, notamment parce que l'avenir du programme lui-même est incertain. Comme de nombreux agriculteurs s'attendent à ce que le programme soit aboli lorsque les prix augmenteront, il se peut qu'ils ne modifient pas la rotation de leurs cultures pour simplement profiter du programme pendant un an ou deux. L'accroissement du nombre de cultures admissibles au PSCG, qui a été annoncé en décembre 1987, devrait éliminer les problèmes qui se posent quand des agriculteurs passent à la culture du blé et des oléagineux uniquement pour avoir droit au paiement d'appoint. Par ailleurs, le changement de la superficie à partir de laquelle les paiements ont été calculés, entre 1986 et 1987, confirme les prévisions des agriculteurs qui pensaient que les paiements en vertu du programme seraient liés à la production actuelle.

En lui-même, cet élément du programme porte à croire que dans les années à venir, les agriculteurs augmenteront leur production afin d'avoir droit à des paiements plus importants en vertu du programme si celui-ci est maintenu. L'inclusion de la jachère dans la superficie servant de base au calcul découragera toutefois cette pratique, étant donné que les agriculteurs pourront encore participer au programme sans avoir à cultiver (un acre de jachère est compté comme le tiers d'un acre de culture). C'est seulement empiriquement qu'on peut déterminer si la pondération de la superficie en jachère et de la superficie ensemencée est fondée sur les proportions permettant d'encourager les agriculteurs à prendre des décisions d'ensemencement qui seraient par ailleurs « normales ».

Comme on le voit à l'appendice C, un programme de paiement d'appoint, s'il est bien conçu, peut avoir un coût économique net relativement faible pour la société dans un pays comme le Canada, à condition que le paiement ait pour caractéristique de ne pas accroître la production. Il peut y avoir expansion de la production lorsque le programme accroît en fait le prix des cultures qui y donnent droit, ne couvre pas toutes les cultures possibles, ou les deux. Cependant, même s'il y a augmentation du prix, le programme n'entraînera des coûts économiques que si l'élasticité de l'offre est assez grande. Or, comme nous l'avons déjà fait observer, on estime que l'élasticité à court terme de l'offre des principales cultures des Prairies est assez limitée, ce qui suppose qu'un système de paiement d'appoint comme le

PSCG – qui n'est pas censé constituer un élément permanent de la politique agricole canadienne – aura des effets économiques relativement faibles.

### *La scène internationale*

Si leur coût économique et leurs effets sur la production ne sont pas importants, des programmes comme le PSCG peuvent par contre avoir un impact sur le marché international. En particulier, ils signalent aux autres intervenants la place que le Canada entend occuper ou le type de stratégie qu'il est prêt à appliquer. Le programme indique clairement que le Canada ne se laissera pas chasser du marché international et qu'il fera tout pour défendre ses intérêts. C'est là un message qui peut être nécessaire pour obliger les autres pays à s'asseoir et à négocier la fin de la crise qui secoue l'agriculture internationale.

Par ailleurs, si le programme entraîne aussi une augmentation de la production, les autres pays exportateurs seront susceptibles de penser que le Canada est une des causes du problème et qu'il n'est pas prêt à y remédier. Il peut être extrêmement dangereux pour le Canada de projeter cette image à une époque où il essaie justement d'imposer ses vues, selon lesquelles la faiblesse du marché est attribuable au fait que les autres pays subventionnent leurs agriculteurs et encouragent une production excédentaire. Aucune donnée empirique ne permet de croire que c'est ce qui s'est passé, mais le Canada doit continuer à voir à ce que ses politiques soient aussi neutres que possible à l'égard des ressources.

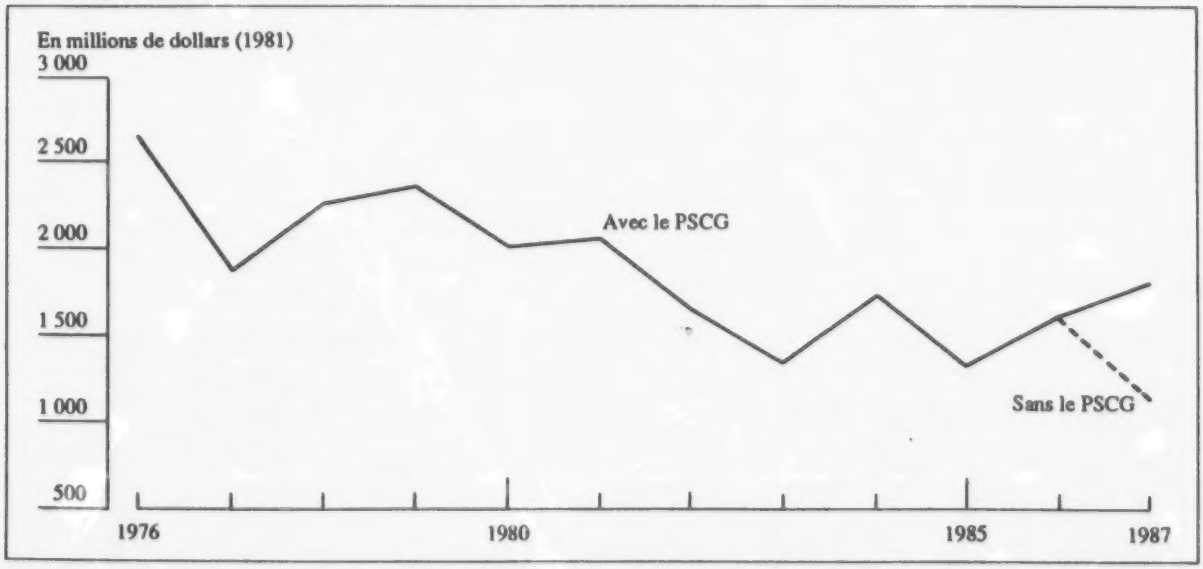
### *Le revenu agricole*

Le paiement d'appoint a eu un impact majeur sur le revenu de nombre d'agriculteurs des Prairies. Par exemple, en dollars courants, le revenu agricole net réalisé en 1987 a été estimé à 555,5 millions, 1 000,2 millions et 822,7 millions au Manitoba, en Saskatchewan et en Alberta respectivement, soit un total de 2 378,4 millions de dollars, dont environ 900 millions de dollars proviennent du PSCG. Le graphique 8-12 illustre l'impact du PSCG sur le revenu agricole net réalisé, mesuré en dollars constants de 1981.

Bien que le paiement d'appoint n'ait pas été instauré pour faire face au problème de l'endettement, il a néanmoins eu un certain effet. Reprenons l'exemple de l'agriculteur qui était propriétaire au départ de 640 acres de terre et qui a acheté 320 acres de plus en 1980 à 1 000 $ l'acre. S'il avait ensemencé 640 acres de blé, son revenu brut pour la campagne agricole 1986-1987 aurait été d'environ 60 000 $. Avec des dépenses d'exploitation de 32 000 $, son revenu net avant les paiements fonciers, les frais de matériel ainsi que les frais de gestion et de subsistance aurait été en gros de 28 000 $[33].

**Graphique 8-12**

**Revenu agricole net réalisé, avec et sans le PSCG, provinces des Prairies, 1976-1987**




SOURCE Agriculture Canada, *Guide des données statistiques agricoles*.

Ce revenu est, bien sûr, insuffisant pour faire face aux versements fonciers de 36 700 $ et suffit encore moins à assurer la subsistance de la famille. Et le paiement d'appoint n'est pas d'un grand secours. En effet, selon la superficie mentionnée, l'agriculteur aurait reçu environ 9 000 $ en vertu du Programme spécial canadien pour les grains[34], ce qui est encore insuffisant pour lui permettre de rembourser ses dettes. Ainsi, le paiement d'appoint offre un revenu supplémentaire à tous les agriculteurs, mais il ne résout pas le problème des agriculteurs qui ont accru leur superficie à la fin des années 70 et au début des années 80, lorsque les terres étaient chères.

### *La répartition du revenu*

En général, lorsqu'un programme de paiements d'appoint n'a pas de plafond, il risque d'accentuer l'inégalité des revenus en agriculture, comparativement à d'autres programmes agricoles[35]. Mais le PSCG a un plafond, aucun producteur ne pouvant recevoir un paiement supérieur à 25 000 $.

### *Les fluctuations du prix des terres*

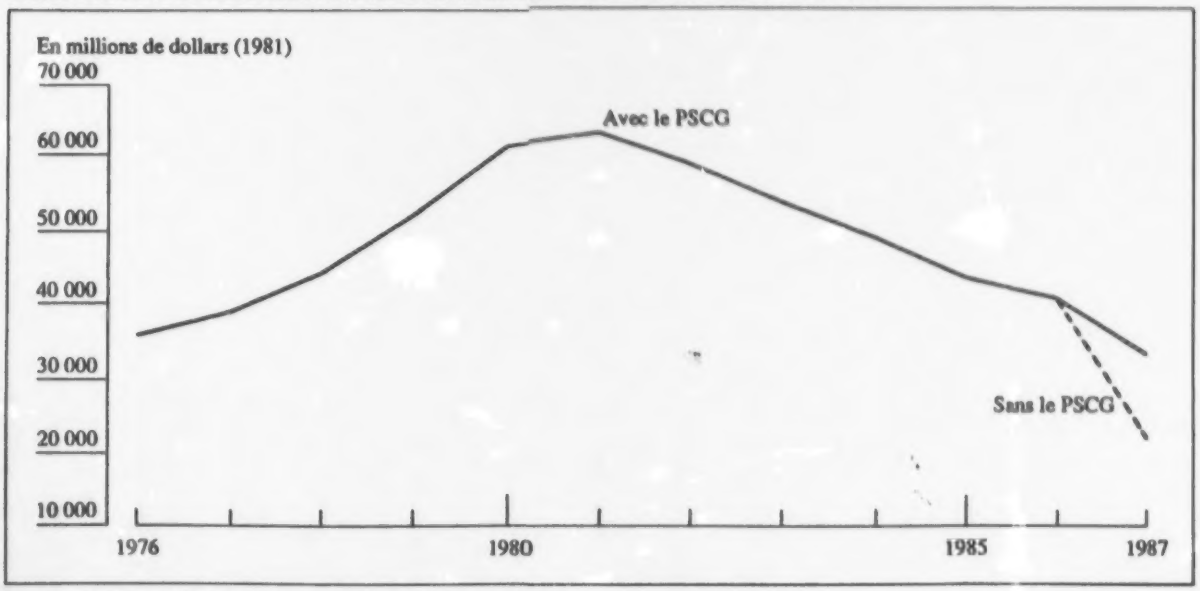
L'impact d'un programme de paiements d'appoint sur le prix des terres dépend d'un certain nombre de facteurs. Par exemple, au moment du lancement du programme, celui-ci aurait presque certainement pour effet immédiat de ralentir l'effondrement des valeurs des terres. On voit au graphique 8-13 la valeur probable des terres et des bâtiments dans les Prairies si le PSCG n'existait pas. Comme pour le Nid-de-Corbeau et la LTGO et pour la LSGO, notre calcul des données présentées au graphique 8-13 part de l'hypothèse que, si le PSCG n'existait pas, le ratio de la valeur des terres et des bâtiments au revenu agricole net réalisé resterait le même que par le passé. Cependant, selon cette hypothèse, les agriculteurs accordent autant d'importance à ce qu'ils reçoivent de l'État qu'à leurs recettes commerciales. Comme il y a lieu de penser que ce n'est pas le cas, on peut en conclure que la valeur effective des terres et des bâtiments est dans une certaine mesure révélatrice de ce qui arriverait si un programme comme le PSCG n'existait pas[36]. Autrement dit, la valeur des terres, en l'absence du PSCG, pourrait être supérieure aux estimations qui figurent à la dernière ligne du graphique 8-13.

### *Les retombées économiques*

De toute évidence, les paiements d'appoint comportent des avantages importants pour les fournisseurs de facteurs de production agricoles. Au printemps 1987, ils ont constitué pour de nombreux producteurs des rentrées de fonds qui

**Graphique 8-13**

**Valeurs des terres et des bâtiments dans les Prairies, avec et sans le PSCG, 1976-1987**




SOURCE Agriculture Canada, *Guide des données statistiques agricoles*.

leur ont permis d'acheter des fournitures (engrais et produits chimiques, par exemple) sans avoir à s'endetter davantage. Mais ces paiements ont beaucoup profité aux établissements financiers, dont plusieurs clients, sans le PSCG, n'auraient pu respecter leurs engagements en matière de remboursement de prêts ou, pire encore, auraient fait faillite. Les paiements d'appoint ont aussi eu des retombées économiques sur toute l'économie des Prairies.

On trouvera à l'appendice A une grille d'analyse de ces retombées économiques. L'analyse permet de constater que les avantages probables pour l'économie des Prairies sont de 2 à 15 fois plus grands que les coûts pour le trésor public. Nous y soulignons toutefois aussi que l'effet multiplicateur d'un paiement d'appoint peut être assez différent pendant les périodes d'expansion et de récession. Par exemple, au milieu des années 80, une partie importante de l'argent reçu sous forme de paiements d'appoint serait allée à des établissements financiers pour le remboursement de la dette. Cet argent ne pouvait donc pas être dépensé dans l'économie provinciale ou régionale. Par ailleurs, lorsque l'industrie est en expansion et qu'elle se remet à emprunter et à dépenser, le multiplicateur peut être beaucoup plus grand.

## L'assurance-récolte

### *L'affectation des ressources*

L'assurance-récolte a pour principal effet de réduire l'incertitude associée à la production de céréales et d'autres cultures dans les Prairies, c'est-à-dire, au moins, à limiter les fluctuations des rentrées de fonds brutes et des revenus des producteurs qui font de mauvaises récoltes ou perdent leurs récoltes à cause de phénomènes naturels.

Dans la mesure où l'assurance-récolte atteint son but, la théorie économique veut qu'il y ait augmentation de la production. En l'absence de l'assurance-récolte, l'agriculteur peut décider d'agir prudemment et d'utiliser relativement peu de facteurs de production. En dépit du fait qu'il réduirait ainsi son rendement et ses bénéfices prévus, il peut préférer cette solution si elle limite le risque d'une mauvaise récolte. Avec l'assurance-récolte, toutefois, il peut ne pas tenir compte de la possibilité des mauvaises années en se disant que si elles se produisent, l'assurance-récolte entrera en jeu. Si tous les agriculteurs tenaient ce raisonnement, il est évident que la production augmenterait.

De nombreuses autres dimensions liées à l'assurance-récolte méritent un examen plus approfondi qui dépasse la portée de la présente étude : 1) L'assurance-récolte ouvre-t-elle la porte aux abus et étouffe-t-elle les initiatives de gestion agricole ? 2) Favorise-t-elle une mauvaise gestion des sols ? 3) Devrait-elle devenir obligatoire ? 4) Dans la négative, les programmes en cas de sécheresse et les programmes d'aide connexes ne devraient-ils pas être offerts qu'aux agriculteurs qui ont adhéré à l'assurance-récolte ? 5) L'assurance-récolte devrait-elle être basée sur le rendement de chacun plutôt que sur le rendement de la région ? 6) Que vise l'assurance-récolte ? Au sujet de cette dernière question, il importe de souligner que l'assurance-récolte est un régime basé sur le rendement et que la couverture du revenu fluctue avec les conditions du marché mondial. Il est urgent d'apporter des réponses à ces questions, compte tenu des risques élevés qui caractérisent la production agricole.

### *La scène internationale*

Nous avons déjà dit que les programmes agricoles qui font augmenter la production peuvent être mal interprétés par les concurrents du Canada sur le marché international. Il faut toutefois préciser ici que l'expansion de la production attribuable à la politique agricole ne devrait être considérée comme nocive qu'en période de faiblesse des marchés mondiaux. Si un programme comme l'assurance-récolte a pour effet d'accroître la production dans tous les genres de conjoncture, et s'il vise à corriger une imperfection du marché, on peut soutenir qu'un tel programme est équitable.

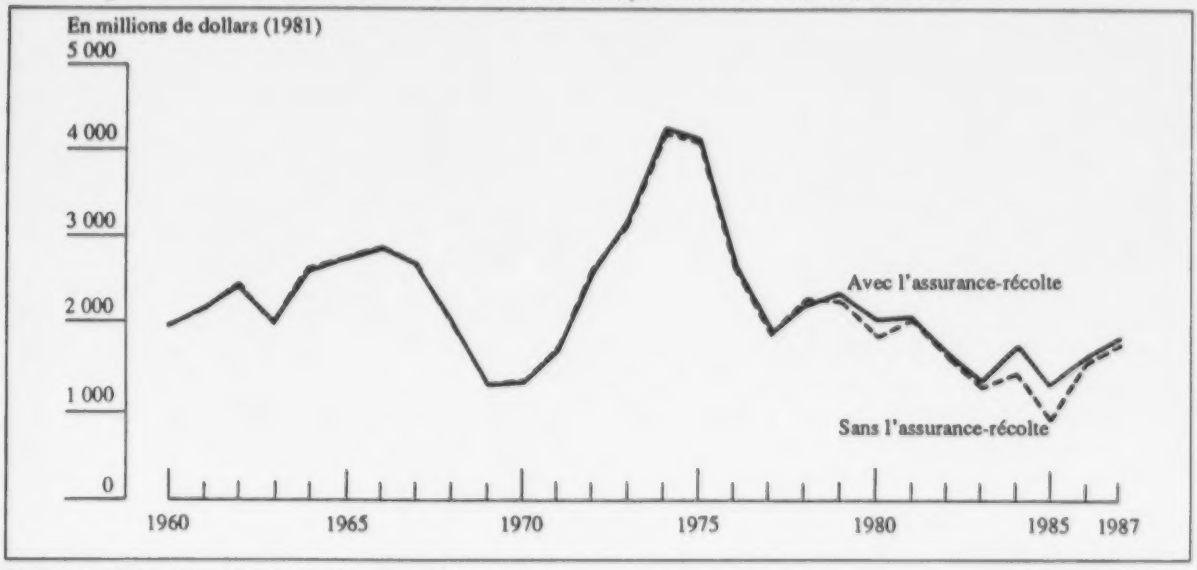
### *Le revenu agricole*

L'assurance-récolte a été mise sur pied pour réduire les fluctuations des rentrées de fonds et des revenus bruts qui résultent de l'instabilité des rendements et de la production attribuable au climat. Le graphique 8-14 montre dans quelle mesure elle atteint son but. À la fin des années 60 et au début des années 70, les primes des agriculteurs étaient plus importantes que les prestations d'assurance. Il n'en résultait toutefois pas une très grande réduction globale du revenu. Mais depuis 1979, et en particulier en 1984 et 1985, le revenu agricole net a été sensiblement supérieur à ce qu'il aurait été si l'assurance-récolte n'avait pas existé. On voit donc que le régime a réduit l'instabilité du revenu agricole des producteurs de la région des Prairies et fait augmenter le revenu agricole net moyen.

L'assurance-récolte est donc devenue un programme de transfert majeur en période de mauvais rendements dans la région des Prairies. Ce sera le cas à nouveau en 1988, étant donné que les prestations de l'assurance-récolte atteindront des niveaux records à cause de la sécheresse. En outre, le programme fédéral-provincial annoncé en novembre 1988 pour indemniser les agriculteurs victimes de la sécheresse viendra ajouter environ 720 millions de dollars au revenu agricole.

**Graphique 8-14**

**Revenu agricole net réalisé, avec et sans l'assurance-récolte, provinces des Prairies, 1960-1987**




SOURCE Agriculture Canada, *Guide des données statistiques agricoles*.

La sécheresse de 1988 montre que l'effet stabilisateur de l'assurance-récolte sur le revenu dépend du prix du marché à ce moment-là. Même si les prix des céréales et des oléagineux ont augmenté au printemps et à l'été 1988, le bas prix des produits au début de 1988 a fait que les prestations de l'assurance-récolte ont été plus faibles que si l'augmentation de prix s'était produite quelques mois plus tôt. Une comparaison avec la sécheresse de 1985 est ici utile. Bien que la sécheresse de 1988 ait été beaucoup plus grave que celle de 1985, les prestations totales en 1988, lorsqu'on les compare à celles de 1985, ne traduiront pas cet écart, car les prix auxquels la récolte de 1988 pouvait être assurée étaient sensiblement inférieurs à ceux de 1985.

L'impact de l'assurance-récolte dépend aussi fortement de la gravité de la perte de récolte. Par exemple, à l'été 1988, de nombreux agriculteurs des Prairies qui n'avaient pas reçu de pluie au printemps ont pu passer entièrement en charges leurs cultures. Ils n'ont ainsi pas eu à supporter les coûts de la moisson mais aussi, dans certains cas, ils ont eu droit à la couverture de jachère l'année suivante. Par ailleurs, les agriculteurs dont les récoltes n'étaient que légèrement meilleures ont dû les moissonner pour déterminer leur niveau de paiement en vertu du programme. En outre, comme ils ont eu une récolte sur leurs terres, ces agriculteurs n'auront droit qu'à une couverture de culture sur chaume l'année suivante. Ces aspects du programme entraînent des injustices réelles et apparentes qui réduisent l'efficacité du programme à stabiliser le revenu agricole.

### *Les retombées économiques*

Si l'assurance-récolte a vraiment l'effet que nous venons de postuler – c'est-à-dire d'accroître la quantité de facteurs de production utilisés en agriculture –, on peut considérer que les fournisseurs de facteurs de production agricoles profitent d'un tel programme. Il faut noter que l'augmentation de la consommation de facteurs de production agricoles comme les engrais et les produits chimiques ne profite pas seulement aux fournisseurs de ces produits, mais parfois aussi aux établissements financiers qui prêtent de l'argent aux agriculteurs pour leurs achats. Par ailleurs, un accroissement des facteurs de production agricoles est susceptible de créer un besoin plus grand de machines agricoles, ce qui aura pour effet d'accroître encore l'avantage qu'en tireront les fournisseurs de facteurs de production agricoles dans leur ensemble.

## Le blé à double prix

Comme nous l'avons déjà indiqué, le programme du blé à double prix a été aboli. Mais l'analyse qui suit sur son impact

passé n'en est pas moins importante, car il y a tout lieu de croire que des programmes semblables seront envisagés à l'avenir.

### *L'affectation des ressources*

L'impact du blé à double prix sur l'économie canadienne a été multiple et a varié d'une période à l'autre (graphique 8-15). De 1967 à 1973, le prix canadien était supérieur au prix mondial et les producteurs étaient subventionnés, quoique relativement peu. Dans la première partie de cette période (1967-1972), les consommateurs supportaient le coût de la subvention en payant plus cher leur pain et leur farine; par la suite (1972-1973), toutefois, l'État a puisé les fonds directement dans le trésor public. De 1973 à 1978, le prix obtenu par les producteurs était généralement supérieur au prix payé par les minotiers canadiens, ce qui implique que les consommateurs et les minotiers profitaient du programme. Pendant la plus grande partie de cette période, les producteurs de blé n'étaient pas la source de financement du programme. C'est plutôt le gouvernement fédéral qui supportait ce qu'il en coûtait pour offrir aux producteurs le prix d'exportation et permettre aux minotiers et aux consommateurs d'acheter le blé à un prix inférieur à celui de l'exportation.

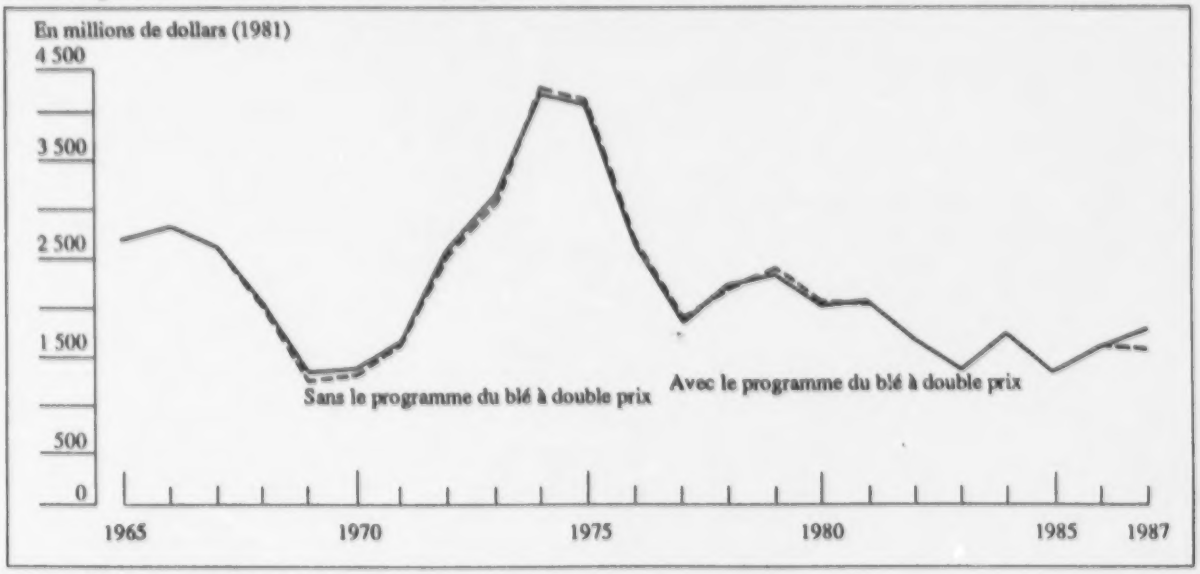
De 1978 à 1980, le prix à l'exportation était supérieur au prix plafond établi en vertu du programme, ce qui fait que les consommateurs et les minotiers ont été subventionnés aux dépens des producteurs. La perte de revenu des producteurs des Prairies en vertu du programme a toutefois été faible. De 1980 à 1986, le prix à l'exportation a fluctué à l'intérieur de la fourchette établie dans le cadre du programme, ce qui fait que ni les consommateurs ni les producteurs n'ont été subventionnés ou taxés. À compter de 1986, le prix à l'exportation a été inférieur au prix canadien, et les producteurs ont été subventionnés par les consommateurs.

En moyenne, l'impact du blé à double prix sur les agriculteurs des Prairies a été minime. Pendant certaines périodes, les producteurs y ont gagné, tandis qu'à d'autres moments, ils ont dû payer le coût des subventions aux minotiers et aux consommateurs. Mais en 1987, les agriculteurs des Prairies ont reçu un transfert raisonnablement important en vertu du programme. Ce paiement ne devrait toutefois pas avoir eu d'effet sensible sur l'utilisation des ressources dans les Prairies, étant donné qu'il n'a fait augmenter le prix que de 17 cents le boisseau en dollars courants. Cette modeste augmentation de prix, combinée à une très faible élasticité de l'offre à court terme, suppose un changement négligeable dans l'affectation des ressources.

La poursuite du programme du blé à double prix tel qu'il existait en 1987 aurait probablement eu une incidence beaucoup plus grande sur l'utilisation des ressources en Ontario que dans les Prairies. En vertu du blé à double prix, les

**Graphique 8-15**

**Revenu agricole net réalisé, avec et sans le programme du blé à double prix, provinces des Prairies, 1965-1987**




SOURCE Agriculture Canada, *Guide des données statistiques agricoles*.

producteurs de l'Ontario ont en effet reçu le prix intérieur plus élevé sur pratiquement toute leur production, ce qui permet de supposer que l'impact sur la production de cette région a pu être beaucoup plus grand. Par exemple, on a estimé que si le prix intérieur de 7 $ le boisseau était maintenu pendant 20 ans, la production de blé en Ontario augmenterait jusqu'au point où cette province fournirait environ 20 % du marché intérieur, contre 4 % à l'heure actuelle[37].

Par conséquent, si le programme du blé à double prix avait été maintenu sous la forme qu'il avait en 1987, il aurait eu un impact certain sur l'affectation des ressources au Canada. En particulier, il aurait pu modifier la répartition géographique de la production de blé au Canada, de sorte qu'il n'aurait plus été basé sur l'avantage comparatif régional.

### *La scène internationale*

Comme le démontre notre analyse, le blé à double prix a eu peu d'effet sur la quantité de blé produite au Canada. Par conséquent, ce programme, du moins pour la plus grande partie de la période où il a été en vigueur, n'a vraisemblablement eu qu'un impact négligeable sur le marché céréalier international.

Mais le maintien du blé à double prix sous sa forme de 1987 aurait presque certainement entraîné une augmentation de la production, qui serait venue principalement des producteurs du centre du Canada. Cette augmentation aurait été minime, mais ce n'est pas le genre de résultat que le Canada aurait recherché[38].

### *Le revenu agricole*

L'incidence du blé à double prix sur le revenu agricole des Prairies a été assez faible en général (graphique 8-15). Au fil des ans, les producteurs ont été tour à tour avantagés et désavantagés par le programme, mais ce n'est qu'en 1987 que le montant transféré en vertu du programme a été important.

### *La répartition du revenu*

On aurait pu s'attendre à ce que l'impact du blé à double prix sur la répartition des revenus en agriculture pendant les périodes de faiblesse des prix mondiaux soit comparable à celui d'un paiement d'appoint, étant donné que les deux programmes avaient pour effet de hausser le prix des céréales pour le producteur. Comme toutefois le blé à double prix modifiait à peine le prix commun que recevaient les producteurs des Prairies la plupart des années, son effet sur la répartition des revenus a vraisemblablement été très faible.

Aspect beaucoup plus important encore, le blé à double prix supposait la redistribution des revenus des consommateurs et des minotiers canadiens vers les producteurs canadiens, ou vice versa. Si le prix intérieur était supérieur au prix à l'exportation, c'était les consommateurs qui étaient taxés et les agriculteurs qui en profitaient. Si, par contre, le prix intérieur était inférieur au prix à l'exportation, c'était l'inverse.

Le blé à double prix pouvait aussi influer sur la répartition des revenus entre les provinces. Tel qu'il était structuré en 1987, les producteurs à l'extérieur de l'ouest du Canada n'étaient pas obligés de vendre une certaine proportion de leur production sur le marché intérieur[39], mais pouvaient choisir le marché – intérieur ou extérieur – dont le prix était le plus élevé. Par conséquent, les agriculteurs de l'est du Canada n'étaient pas taxés lorsque le prix à l'exportation dépassait le prix intérieur et ils pouvaient toujours profiter du prix intérieur élevé lorsque le prix à l'exportation tombait en-dessous de celui-ci.

### *Les fluctuations du prix des terres*

Compte tenu des transferts relativement faibles qui ont eu lieu en vertu du blé à double prix avec les années, l'impact sur la valeur des terres a vraisemblablement été négligeable. En 1987, les paiements effectués en vertu du blé à double prix ont pu contribuer à ralentir la dépréciation des terres. Si toutefois les agriculteurs actualisaient une partie de ces paiements au moment de déterminer le montant à payer pour les terres, l'abolition du blé à double prix n'entraînerait qu'une faible baisse de la valeur des terres.

### *Les retombées économiques*

Le blé à double prix a sans doute eu un faible impact sur les fournisseurs de facteurs de production, mais il a probablement été utile en réduisant légèrement le risque de baisse des prix.

S'il n'avait pas été aboli, il aurait eu un effet sensible sur un secteur de l'agriculture canadienne, la minoterie. En vertu de l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis, les minotiers américains pourront acheter du blé au prix mondial, en faire de la farine et l'exporter au Canada. Si les minotiers canadiens étaient obligés de payer un prix plus élevé pour le blé destiné à être moulu et vendu sur le

marché intérieur, ils seraient incapables de concurrencer les Américains. L'entrée en vigueur prochaine de l'Accord de libre-échange aurait donc été une des raisons de l'abolition du blé à double prix.

## Le crédit agricole

Un certain nombre de programmes de crédit différents – à l'échelle fédérale et provinciale – ont été établis au cours des années. Comme il est impossible de tous les traiter, nous examinerons les principales caractéristiques de quelques programmes représentatifs. Nous analyserons en particulier l'impact sur l'agriculture des Prairies de la Société du crédit agricole (SCA) du Canada et de l'*Agricultural Credit Corporation* de la Saskatchewan (ACC). Il existe des institutions semblables à l'ACC au Manitoba et en Alberta; on peut supposer que leur impact est analogue à celui de l'ACC.

### *L'affectation des ressources*

Les prêts de la SCA s'adressaient essentiellement aux nouveaux agriculteurs ou aux petits agriculteurs qui souhaitaient prendre de l'expansion. Dans la mesure où les prêts ont permis de réaliser cet objectif, ils n'ont sans doute pas eu d'effet sensible sur la production. Étant donné que les terres auraient été achetées de toute façon, même sans les prêts de la SCA, il faut se demander quels propriétaires auraient produit le plus : les agriculteurs qui avaient besoin de l'aide de la SCA, ou ceux qui auraient pu financer l'achat des terres eux-mêmes par la voie commerciale ? En général ni l'un ni l'autre.

Des organismes comme l'ACC ont été créés essentiellement afin d'offrir des prêts aux agriculteurs qui voulaient améliorer ou étendre leurs activités d'élevage, ou irriguer des cultures spéciales et des fourrages. Des éleveurs qui, autrement, n'auraient pas pu obtenir de crédit par voie commerciale pouvaient aussi obtenir des prêts de la SCA. Le caractère risqué de ces entreprises donne à penser que le crédit offert par l'État pourrait bien avoir représenté une augmentation nette des capitaux pour ce secteur particulier de l'agriculture des Prairies, et aurait ainsi encouragé le transfert des ressources vers ces types d'activité. D'autres programmes de l'ACC, comme le *Livestock Cash Advance Program*, ont eu plus d'effets sur l'accroissement du cheptel.

Les activités de l'ACC ne se sont toutefois pas limitées à la fourniture de crédit pour l'expansion des activités d'élevage et de cultures spéciales. Le gouvernement de la Saskatchewan, par exemple, a institué, au printemps de 1986, un prêt à la production de 25 $ l'acre à un taux d'intérêt de 6 %. L'administration de ce programme, dont le but était de fournir un capital d'exploitation pour l'ensemencement du printemps, a été confiée à l'ACC. Des prêts comme ceux-là peuvent avoir influé sur la production en 1986 s'ils ont permis à des agriculteurs d'acheter des facteurs de production (des engrais, par exemple) qu'ils n'auraient pas pu acheter autrement. Toutefois, leur effet a probablement été faible.

En résumé, l'impact net de ces programmes de crédit a vraisemblablement été d'accroître dans une certaine mesure la production agricole, essentiellement dans l'élevage et les cultures spéciales. Si on pouvait faire l'hypothèse que tous les marchés sont parfaits, ce transfert de ressources semblerait inefficace. Mais il est bien improbable que tous les marchés soient parfaits. Par exemple, si le risque élevé associé à l'élevage et aux cultures spéciales avait poussé les prêteurs commerciaux à se retirer partiellement du secteur, un crédit offert par l'État aurait pu améliorer l'affectation des ressources. En outre, si des programmes comme la LTGO ont eu pour effet de pénaliser l'élevage dans une certaine mesure, il serait peut-être bon d'encourager cette activité. Par ailleurs, le fait que les céréaliculteurs aient eu accès aux programmes de la SCA peut avoir poussé les agriculteurs admissibles à ce programme à choisir la céréaliculture plutôt que l'élevage. Il est donc difficile de préciser l'impact du crédit sur l'affectation des ressources.

### *La scène internationale*

Les programmes de crédit auraient un impact négatif sur la place du Canada sur le marché international. Bien qu'ils aient un effet plutôt faible sur la production, ils nuisent à l'image du Canada auprès de ses partenaires, qui sont hostiles à toute forme de subvention. Autrement dit, les autres pays réagissent au fait que les subventions permettent aux producteurs canadiens de baisser le prix de vente de leurs produits sur le marché mondial.

### *Le revenu agricole*

Les prêts pour l'élevage et les cultures spéciales constituent probablement un facteur de stabilisation du revenu agricole global des Prairies, étant donné que la diversification peut contribuer à amortir l'instabilité des marchés céréaliers internationaux.

Mais est-ce que le crédit agricole augmente effectivement le revenu agricole ? C'est là une tout autre question. Si les prêts subventionnés entraînent une augmentation du prix des terres, les seuls bénéficiaires en sont les agriculteurs qui, au

début du programme, vendent leurs terres et quittent l'agriculture. Les nouveaux agriculteurs ou ceux qui prennent de l'expansion n'y gagneraient rien et pourraient même être désavantagés. Par exemple, le taux d'intérêt que paieraient ces agriculteurs serait plus bas, mais l'augmentation du prêt nécessaire à l'achat des terres ferait que le service de la dette serait pratiquement inchangé. En outre, si les taux d'intérêt devaient augmenter soudainement, les agriculteurs auraient à payer des frais d'intérêt sur une dette plus grande, ce qui les rendraient plus vulnérables aux fluctuations de l'économie.

Comme nous le verrons, les programmes de crédit agricole ont été l'un des principaux facteurs de l'expansion du crédit à la fin des années 70 et au début des années 80. Si, comme nous le soutenons plus loin, cet accroissement de l'offre de crédit a fait augmenter la valeur des terres, les seuls agriculteurs qui ont pu en profiter seraient ceux qui étaient déjà propriétaires. Les nouveaux agriculteurs ou ceux qui accroissaient leurs activités auraient été obligés de payer un prix plus élevé pour les terres et n'auraient pas été davantage en mesure de rembourser leur dette.

### *La répartition du revenu*

L'égalité des revenus entre les agriculteurs peut être améliorée ou réduite par des subventions au crédit. Par exemple, les prêts de l'ACC et de la SCA pour l'expansion des entreprises sont régis par des lignes directrices qui empêchent les agriculteurs aisés d'obtenir du crédit subventionné. Ces restrictions devraient, avec le temps, contribuer à égaliser les revenus agricoles.

Ce ne sera toutefois le cas que si le taux d'intérêt subventionné ou l'augmentation du crédit ne sont pas capitalisés dans la valeur des terres. Si les programmes de crédit ont pour effet d'accroître le prix des terres pour tous les agriculteurs, les petits agriculteurs ou les agriculteurs moins prospères se trouveront peut-être incapables de concurrencer les agriculteurs prospères pour les éléments d'actif à prix élevé. Dans la plupart des cas, l'inégalité des revenus ira en augmentant et la structure de l'agriculture évoluera de plus en plus vers des exploitations agricoles plus grandes et moins nombreuses.

Les avantages du programme de prêts à la production et du *Livestock Cash Advance Program* de l'ACC ne sont pas limités à certains producteurs. La nature universelle de ces programmes et le fait que l'accès au crédit est fondé sur la superficie de l'exploitation ou le nombre de têtes de bétail avantagent les grands agriculteurs.

### *Les fluctuations du prix des terres*

Les politiques de crédit agricole constitueraient l'une des principales causes des fluctuations de la valeur des terres dans les années 70 et 80. À la fin des années 70, en particulier, l'endettement agricole total a augmenté de façon vertigineuse, essentiellement à la suite des activités des banques à charte, des caisses d'épargne et de crédit et des organismes des provinces et du gouvernement fédéral. Le graphique 8-16 illustre le niveau de l'endettement agricole réel des Prairies, par grand établissement financier. Comme nous le verrons, cette expansion du crédit a joué un rôle dans l'augmentation du prix des terres.

Un certain nombre de facteurs sont à l'origine de l'expansion du crédit à la fin des années 70. (Outre les facteurs dont nous parlons ici, les attentes jouent un rôle indéniable; voir le chapitre 9 à ce sujet.) L'un des plus importants a été une modification législative de la fin des années 60 qui a autorisé les banques à charte à consentir des prêts hypothécaires à long terme aux agriculteurs (auparavant, cela leur était impossible). Un autre changement important a été celui apporté, en 1975, à la *Loi sur le crédit agricole*, permettant à la SCA – qui devait jusque-là évaluer les prêts en fonction de la valeur productive des éléments d'actif agricole[40] – de consentir des prêts en se basant désormais sur la valeur marchande.

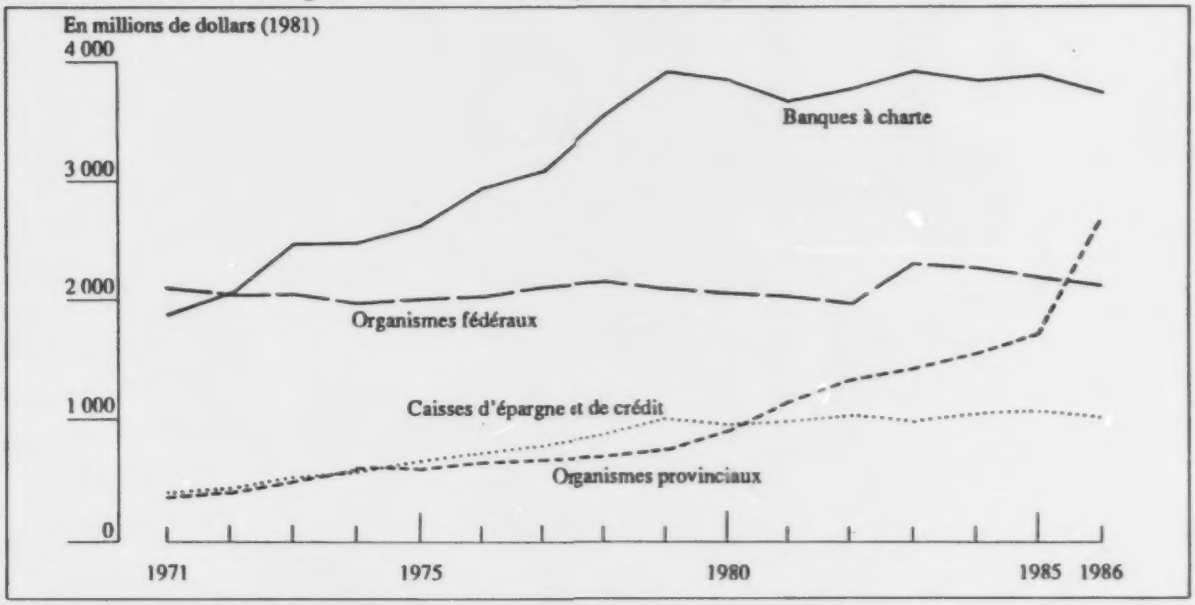
Ces changements ont eu pour effet de modifier le rôle joué par la SCA et d'accroître l'offre de crédit à l'agriculture. Le rôle de la SCA a toujours été celui d'un prêteur de dernier recours, qui octroyait le crédit quand le secteur privé ne le pouvait pas. Dans les années 60, en raison des restrictions sur les prêts des institutions financières privées, la SCA était également le plus important bailleur de fonds à long terme sur le marché agricole.

Avec la modification apportée à la loi, les établissements financiers du secteur privé ont commencé à étendre leurs prêts (voir le graphique 8-16). À titre de prêteur de dernier recours, la SCA a continué d'offrir du crédit agricole. En fait, comme l'illustre le graphique 8-16, la valeur totale des prêts de la SCA est restée relativement constante avec les années. Mais les établissements privés, quand ils ont fait leur apparition sur le marché, ont accaparé la plus grande partie des prêts à risques relativement faibles. Par conséquent, le fait que la SCA a continué à prêter de l'argent a non seulement eu pour résultat une augmentation de l'offre de crédit, mais aussi une diminution de la solvabilité globale des emprunteurs[41].

L'expansion du crédit a été encore accentuée par le fait que pratiquement tous les établissements financiers qui

**Graphique 8-16**

**Encours réel de la dette des agriculteurs des Prairies auprès des principales institutions financières, 1971-1986**




SOURCE Agriculture Canada, *Guide des données statistiques agricoles*.

prêtaient aux agriculteurs dans les années 70 fondaient leurs décisions sur la valeur marchande courante de l'élément d'actif acheté. Autrement dit, on prêtait en fonction de considérations à court terme, en tenant peu compte, sinon pas du tout, de la capacité de remboursement à long terme. Avec les changements apportés à la *Loi sur le crédit agricole*, la SCA ne faisait pas exception à cette règle[42].

En basant la solvabilité sur la valeur marchande d'un élément d'actif, on peut utiliser une augmentation initiale de la valeur des éléments d'actif pour soutenir une expansion du crédit afin d'acheter ces éléments d'actif. Si cette expansion du crédit entraîne une appréciation des éléments d'actif, il peut se créer un cycle dans lequel le prix des éléments d'actif et la somme de crédit disponible sont tous deux à la hausse. Et cela peut se produire même lorsque l'achat de terres n'a pas de bon fondement économique.

Tout indique que c'est ce qui est arrivé dans l'agriculture canadienne. Comme le Comité permanent de l'agriculture le fait observer dans son rapport :

> . . . [de 1971 à 1981], le rapport entre les taux de rendement monétaire et l'encours du crédit à long terme est négatif. On peut en déduire que le secteur agricole a été financé non pas en fonction de la baisse des revenus monétaires, mais en fonction du mouvement à la hausse de la plus-value des terres[43].

Autrement dit, les programmes canadiens de crédit agricole des années 70 ont été procycliques à l'égard de la santé économique générale de l'industrie : il y avait plus d'argent disponible en période d'expansion de l'industrie. Comme nous l'avançons au chapitre 9, ces programmes ont eu pour principal effet de créer les conditions qui ont préparé l'inflation du prix des terres à la fin des années 70 et au début des années 80.

Nous l'avons mentionné, les provinces et le gouvernement fédéral ont aussi offert des prêts aux éleveurs de bétail. Ces prêts ne devraient en général avoir aucun effet sur le prix des terres, mais une expansion exceptionnelle des troupeaux de vaches pourrait faire augmenter le prix des pâturages et de celui des vaches.

### *Les retombées économiques*

Dans la mesure où le crédit subventionné accroît le volume de la production agricole, il y a aussi lieu de s'attendre à ce qu'il stimule la demande de facteurs de production agricoles, particulièrement si c'est à cette fin que le crédit est

offert; ce serait le cas, par exemple, du programme de prêts à la production de l'ACC.

## Résumé

Les programmes qui ont été mis sur pied pour aider l'agriculture des Prairies ont eu un certain nombre d'effets sur la région. Chacun des programmes a eu pour effet d'accroître légèrement la production, de stabiliser le revenu, d'empêcher la valeur des terres de chuter et d'améliorer la santé économique de la région.

Dans l'ensemble, nous estimons que les programmes examinés dans le présent chapitre ont eu sur l'affectation des ressources des effets limités, particulièrement avant le milieu des années 70, lorsque les transferts de revenu en vertu des programmes publics se limitaient principalement au Nid-de-Corbeau et à la LTGO et représentaient moins de 10 % du revenu agricole net réalisé. Depuis le milieu des années 70, on estime que l'impact du Nid-de-Corbeau et de la LTGO a augmenté. Si la production n'a pas été fortement touchée à court terme, il semble par contre que l'impact à long terme puisse être plus grand. Et ce qui est peut-être plus important, c'est la visibilité d'un programme axé sur l'exportation – comme le Nid-de-Corbeau et la LTGO – sur la scène internationale.

En matière de stabilisation du revenu agricole, des programmes comme la LSGO, le PSCG et l'assurance-récolte semblent avoir assez bien atteint leur objectif. En fait, sans ces programmes, la santé de l'économie des Prairies ainsi que celle du secteur agricole auraient été beaucoup moins bonnes depuis 1985. Il semble aussi que la plupart des programmes n'ont pas eu d'effet sensible sur l'instabilité du prix des terres, si l'on fait exception des politiques de crédit. En fait, ces politiques ont favorisé une augmentation du prix des terres à la fin des années 70 et au début des années 80, et c'est cette augmentation qui est au cœur des problèmes de revenus et d'endettement de l'agriculture des Prairies en cette fin des années 80.

Dans le prochain chapitre, nous approfondissons ces conclusions en examinant l'impact global des programmes agricoles canadiens sur le problème de l'endettement et sur la production.

# 9 L'effet global des programmes agricoles du Canada sur la dette et le revenu

Nous avons jusqu'ici fait état des principaux programmes agricoles en vigueur dans l'Ouest canadien et examiné les répercussions de chacun dans la région des Prairies. Pour préciser notre évaluation, nous examinerons maintenant ces programmes dans une perspective globale, afin de dégager leurs effets sur les problèmes d'endettement, de revenu et de production dans le secteur agricole. Les problèmes de la dette et du revenu sont à l'origine de la crise que traverse l'agriculture des Prairies, tandis que la question de la production est au cœur des négociations commerciales internationales portant sur les difficultés qui perturbent les marchés céréaliers mondiaux.

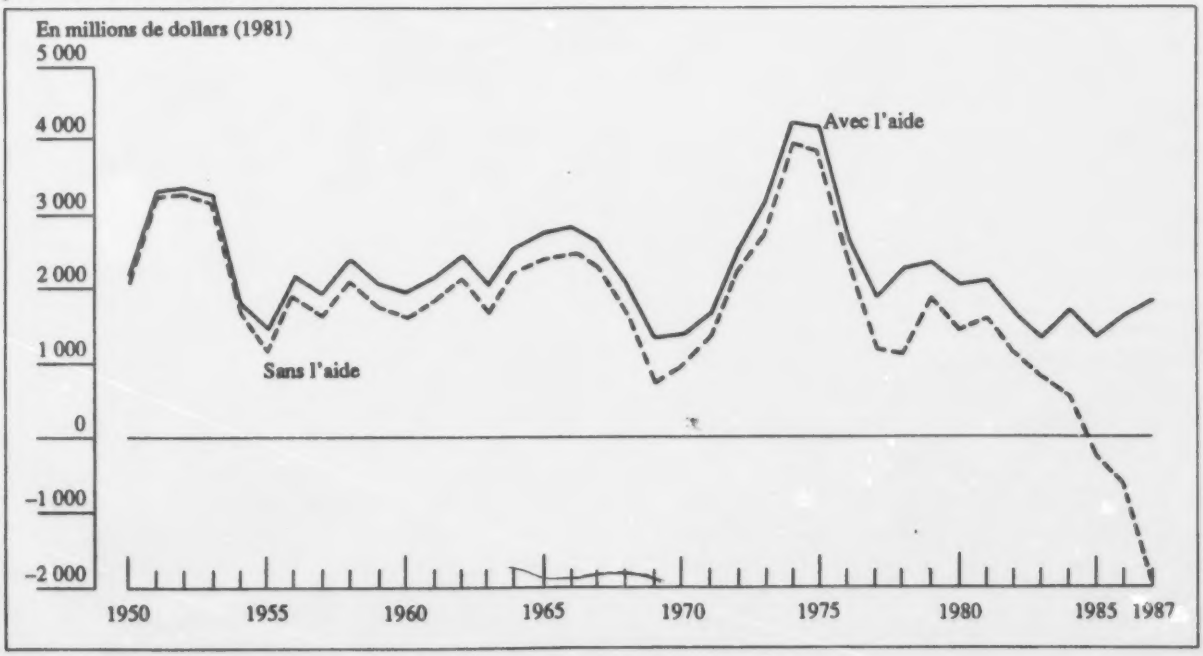
L'analyse présentée ici a été effectuée après coup. Quand on travaille rétrospectivement et que l'on dispose des données nécessaires, il est toujours facile de critiquer un programme parce qu'il n'a pas permis de résoudre des problèmes qui n'étaient peut-être même pas clairement définis au moment de sa mise en place. Les critiques qui suivent se veulent donc constructives. Elles devraient permettre de mieux comprendre les problèmes très complexes auxquels se heurtent le secteur agricole et, peut-être, servir de point de départ pour des mesures et des programmes nouveaux.

## Endettement et revenu

Pour dégager une vue globale des programmes examinés au chapitre 6 dans leurs effets sur le revenu, nous présentons, au graphique 9-1, le niveau de revenu agricole net réalisé dans les Prairies avec et sans les paiements nets versés aux agriculteurs en vertu des principaux programmes agricoles.

**Graphique 9-1**

**Revenu agricole net réalisé, avec et sans l'aide des principaux programmes de l'État, provinces des Prairies, 1950-1987**




SOURCE Agriculture Canada, *Guide des données statistiques agricoles.*

Globalement, ces programmes ont fourni, de façon générale, moins de 10 % du revenu agricole net réalisé dans les Prairies avant 1977. Autrement dit, durant cette période, la politique agricole a généralement contribué très peu au revenu agricole dans les Prairies.

Depuis 1977, les sommes versées aux producteurs en vertu des divers programmes agricoles sont en nette augmentation. La faiblesse des prix en 1977 et en 1978 a occasionné des paiements en vertu de la *Loi de stabilisation concernant le grain de l'Ouest* (LSGO), tandis que les mauvaises conditions atmosphériques de 1979 et 1980 ont fait entrer en jeu l'assurance-récolte. C'est toutefois depuis 1985 qu'on enregistre la plus forte croissance des transferts aux agriculteurs des Prairies. Les mauvaises récoltes de 1984 et de 1985 ont entraîné des réclamations importantes, la baisse des prix mondiaux a donné lieu à des paiements de stabilisation, et il s'est produit une forte augmentation des dépenses du gouvernement en vertu de la *Loi sur le transport du grain de l'Ouest* (LTGO). À ces transferts sont venus s'ajouter en 1986 et en 1987 le Programme spécial canadien pour les grains (PSCG), le programme du blé à double prix et la création de déficits dans les comptes de mise en commun de la Commission canadienne du blé. Sans ces programmes d'aide, le revenu agricole net réalisé dans les Prairies aurait été négatif durant la période 1985-1987.

Dans l'ensemble, les principaux programmes agricoles ont eu pour effet d'accroître et de stabiliser le revenu agricole net réalisé dans la région des Prairies. Par exemple, en 1987, le revenu agricole s'élevait à la moitié seulement de ce qu'il était pendant la période d'essor de 1973-1975, mais il n'était pas beaucoup plus faible qu'à la fin des années 70. Le revenu agricole net réalisé n'a été aussi stable que durant la décennie comprise entre le milieu des années 50 et le milieu des années 60 (graphique 9-1). Pendant cette période, cependant, le prix des céréales était beaucoup plus stable que pendant les années 70 et 80 (voir le graphique 1-2). La stabilité observée durant cette dernière période est surtout attribuable à un transfert de revenu au secteur. Bien que des programmes particuliers, comme ceux de la LSGO et du blé à double prix, aient occasionné, certaines années, un transfert de revenu à l'extérieur du secteur, les programmes ont globalement assuré un apport net de fonds dans l'économie agricole des Prairies.

Peut-on toutefois dire que les programmes agricoles canadiens ont été un moyen efficace de stabiliser le revenu ? Si le revenu agricole net réalisé a effectivement été stabilisé, pourquoi le secteur agricole des Prairies connaît-il tant de difficultés aujourd'hui ? Ou encore, si la politique agricole du Canada a si bien résolu le problème du revenu agricole, pourquoi n'a-t-elle pas réglé celui de la dette ?

Pour répondre à ces questions, il faut examiner le fonctionnement et l'instabilité du commerce international, ainsi que le rapport qui existe entre le prix des actifs et le revenu agricole. Comme nous l'avons vu au chapitre 2, la région des Prairies est fortement tributaire des marchés céréaliers mondiaux. Depuis 20 ans, ces marchés se caractérisent par une grande instabilité[1] ayant fait naître, chez les producteurs, des attentes qui ont déteint sur le montant qu'ils étaient prêts à payer leurs actifs. C'est ainsi qu'est né le problème de surcapitalisation du secteur agricole, que les décideurs s'efforcent de régler dans les années 80.

Quelle est la nature exacte du problème de la dette ? D'abord, ce n'est pas en soi le niveau de la dette qui pose un problème. En effet, si les agriculteurs ont un revenu suffisant pour rembourser leur emprunt et si la valeur de leurs actifs convient au niveau d'endettement, le montant de la dette, même élevé, ne pose pas de difficulté. Le problème ne tient pas non plus au fait que certains agriculteurs deviennent incapables de rembourser le capital emprunté et les intérêts. Il apparaît plutôt lorsque le niveau de la dette globale d'un secteur d'activité devient excessif par rapport aux actifs et au revenu du secteur. L'ampleur du problème d'endettement dans le secteur agricole des Prairies est évidente quand on sait que le ratio d'endettement global était de 1,0 à 2,8 en 1987, tandis qu'il variait de 1,0 à 3,4[2] en 1985.

Comme nous l'avons affirmé au chapitre 5, le rapport entre le revenu et la valeur des actifs dans le secteur agricole est très complexe et il est lié au taux d'intérêt et aux revenus futurs que les agriculteurs s'attendent à obtenir. À l'aide de la formule de capitalisation présentée au chapitre 5, le rapport entre la valeur des actifs et le revenu agricole peut être exprimé comme suit :

$$\frac{V}{R} = \frac{1}{r - g}.$$

Ainsi, une variation du taux d'intérêt, $r$, ou des attentes, $g$, peut faire fluctuer le rapport.

Le rapport de la valeur des actifs au revenu dans la région des Prairies est présenté dans le graphique 8-8. Entre 1950 et 1960, il est resté assez stable, oscillant entre 7 et 10, tandis que le revenu agricole net réalisé, qui était très variable, semblait fléchir (par rapport à ce qu'il était dans les années 40) ou graviter autour d'un niveau moyen de 2,2 à 2,3 milliards de dollars (graphique 9-1). Si le revenu net que les agriculteurs s'attendaient à retirer de l'exploitation agricole correspondait plus ou moins au montant précité (ce qui signifie que $g = 0$), c'est donc que, pour un rapport de 7 à 10 entre la valeur des actifs et le niveau de revenu, la valeur de

*r* se situe entre 10 et 14 %. Par contre, s'il est supposé que les agriculteurs s'attendent à voir leur revenu agricole fléchir à un taux de 3 à 4 % (taux effectivement enregistré entre le milieu des années 40 et le milieu des années 50), le taux d'intérêt se situerait entre 6 et 10 %. Un taux d'intérêt compris dans cette fourchette paraît raisonnable, surtout s'il comprend une prime de risque.

Aucune tendance marquée ne se dégage de l'évolution du revenu agricole net réalisé durant les années 50, mais, à compter de 1955 environ, le revenu agricole net s'est mis à augmenter à un taux moyen d'environ 4 % par année, pendant 10 ans. Si les agriculteurs s'attendaient à ce que la tendance à la hausse se maintienne indéfiniment, ces attentes devaient influer sur le prix des terres. C'est précisément ce qui s'est produit (voir le graphique 2-5). À la fin des années 60, le rapport de la valeur des actifs au revenu agricole s'est fortement accru pour atteindre environ 18 en 1969. Si l'on suppose que les agriculteurs s'attendaient à voir augmenter le revenu agricole net réalisé à un taux annuel de 4 %, le taux d'intérêt hypothétique étant de 9 %, le rapport de la valeur des actifs au revenu agricole, suivant la formule de capitalisation, serait de 20, ce qui est assez proche du chiffre enregistré à la fin des années 60.

La baisse prononcée du revenu agricole net réalisé, à la fin des années 60, semble avoir amené les agriculteurs à modifier leurs attentes, comme en témoigne le fléchissement du rapport de la valeur des actifs au revenu agricole à la fin des années 60 et au début des années 70. En réalité, le fait que le rapport se retrouve presque au même niveau que celui qui a prévalu depuis 1950 laisse entendre, encore une fois, que les agriculteurs ne prévoyaient pas d'augmentation sensible du revenu agricole et qu'ils s'attendaient peut-être même à une diminution.

La valeur des actifs dépend de nombreux autres facteurs, mais, de 1950 au début des années 70, elle semble avoir évolué sensiblement comme le laissait supposer la théorie économique. Puisque, théoriquement, la valeur des actifs est généralement celle que peut soutenir le niveau de revenu produit dans le secteur, on pourrait dire que les agriculteurs ont agi de manière à éviter de graves problèmes d'endettement.

Cette observation est extrêmement importante quand on sait que, depuis le début des années 70, il ne semble plus y avoir de concordance entre la valeur courante des terres et la valeur estimée par la formule de capitalisation[3]. Comme le montre le graphique 9-1, le revenu agricole net réalisé, en dollars constants de 1981, est monté en flèche entre 1972 et 1975. Il est ensuite retombé presque autant en 1976 et s'affaiblit lentement depuis. Il importe de noter que cette tendance à la baisse a concordé, durant la période, avec une augmentation des paiements nets versés aux producteurs en vertu des programmes du gouvernement.

En revanche, la valeur des terres et des bâtiments dans les Prairies a évolué de manière très différente. L'augmentation du revenu agricole net réalisé, au début des années 70, s'est accompagnée d'une appréciation des terres et des bâtiments. Toutefois, alors que l'augmentation du revenu agricole a été de courte durée, la valeur des terres et des bâtiments a continué de croître. En conséquence, comme le montre le graphique 8-8, le rapport de la valeur des actifs au revenu agricole est passé d'un peu moins de 10 en 1975 à près de 40 en 1983.

L'accroissement continu de ce rapport entre le début des années 70 et le début des années 80 pourrait être attribuable à trois choses : 1) une diminution du taux d'intérêt (*r*); 2) une hausse du taux de croissance anticipé du revenu agricole (*g*); ou 3) une combinaison de (1) et de (2). Mais aucune de ces explications n'est entièrement satisfaisante. Même si les taux d'intérêt réels avaient fléchi au début des années 70 en conséquence de l'inflation rapide durant la période, ils ont repris leur tendance à la hausse au milieu des années 70. Comme le montre le tableau 9-1, les taux d'intérêt réels, qui s'établissaient à environ 3 % à la fin des années 70, ont atteint entre 7 et 8 % au début des années 80. Donc, s'ils étaient le seul facteur déterminant, le rapport de la valeur des actifs au revenu agricole aurait dû s'affaiblir. Ce qui importe sans doute davantage, toutefois, c'est le fait que, même si les taux d'intérêt réels ont beaucoup varié durant les années 70 et 80, rien ne semble indiquer qu'ils se sont constamment écartés d'une valeur à long terme d'environ 5 %. Si une prime de risque de 4 à 5 % est greffée à ce taux, le résultat se rapproche beaucoup du taux de 8 à 9 % qu'ont utilisé les agriculteurs dans leurs calculs durant les années 50 et 60.

D'après la deuxième explication possible, le taux de croissance anticipé du revenu agricole net réel aurait été majoré durant les années 70 et au début des années 80. Les données montrent toutefois que ce n'est pas ce qui s'est produit, puisque, malgré une hausse du revenu agricole entre 1972 et 1975, le revenu agricole net réalisé s'est généralement affaibli par la suite. Il est donc incorrect de supposer que le taux de croissance, *g*, était à la fois positif et grandissant.

Alors, qu'en est-il ? La meilleure explication à la forte valeur des actifs agricoles dans les Prairies serait une croissance du revenu agricole à un taux positif de 3 à 6 % par année. Mais, à y regarder de plus près, on remarque que l'évolution du revenu ne correspond pas à cette hypothèse. Même s'il était raisonnable de croire que le secteur prévoyait

**Tableau 9-1**

**Taux d'intérêt réels au Canada, 1970-1987**

| | Taux préférentiel | Variation de l'IIDDNB[1] | Taux préférentiel réel |
|---|---|---|---|
| | En pourcentage | En points de pourcentage | En pourcentage |
| 1970 | 8,17 | 4,58 | 3,59 |
| 1971 | 6,48 | 3,09 | 3,39 |
| 1972 | 6,00 | 5,00 | 1,00 |
| 1973 | 7,65 | 9,29 | –1,64 |
| 1974 | 10,75 | 14,81 | –4,06 |
| 1975 | 9,42 | 11,39 | –1,97 |
| 1976 | 10,04 | 9,37 | 0,67 |
| 1977 | 8,50 | 7,48 | 1,02 |
| 1978 | 9,69 | 6,67 | 3,02 |
| 1979 | 12,90 | 10,33 | 2,57 |
| 1980 | 14,25 | 11,33 | 2,92 |
| 1981 | 19,29 | 10,62 | 8,67 |
| 1982 | 15,81 | 8,70 | 7,11 |
| 1983 | 11,17 | 4,97 | 6,20 |
| 1984 | 12,06 | 3,42 | 8,64 |
| 1985 | 10,58 | 3,14 | 7,44 |
| 1986 | 10,52 | 2,96 | 7,56 |
| 1987 | 9,52 | 4,55 | 4,97 |

1 Indice implicite de déflation de la dépense nationale brute.

SOURCE Statistique Canada, *L'observateur économique canadien*, nos 11-010 et 11-210 au catalogue.

une augmentation du revenu agricole au milieu des années 70 (ce qui expliquerait une flambée de la valeur des terres durant la période), il est plus difficile d'admettre que le secteur aurait eu les mêmes attentes une fois le revenu agricole tombé à un niveau qui équivalait à la moyenne à long terme.

Il est tentant, quand on cherche à expliquer les attentes optimistes des agriculteurs, de les attribuer à la politique agricole. Le raisonnement est le suivant : par les transferts de revenu, le gouvernement fédéral et les provinces auraient réussi à maintenir la croissance du revenu et, ainsi, permis aux agriculteurs de croire que le revenu continuerait d'augmenter. Là encore, toutefois, l'explication ne concorde pas avec les données. Le revenu agricole réalisé comprend toutes les sommes versées aux producteurs par les gouvernements et, comme nous l'avons signalé plus haut, le revenu agricole net réalisé n'a pas augmenté durant les dernières années de la décennie 70 et au début des années 80. En réalité, comme nous pouvons le voir au graphique 9-1, les programmes publics n'ont fait, au mieux, que maintenir le niveau du revenu. En l'absence de ces programmes, la baisse du revenu agricole net réalisé aurait été encore plus prononcée.

Si les transferts de revenu en vertu de programmes de l'État ne semblent pas éclairants, la politique agricole peut néanmoins avoir joué un rôle et ce, de deux façons au moins. Premièrement, comme le révèle l'analyse présentée au chapitre 8, les changements apportés aux programmes de crédit agricole du Canada ont eu pour effet d'accroître le crédit offert au secteur, ce qui a favorisé la hausse de la valeur des terres. Deuxièmement, la politique agricole peut avoir influé, directement ou indirectement, sur les attentes des agriculteurs, ce qui peut avoir eu, comme nous l'avons vu au chapitre 5, un important effet sur le prix que les agriculteurs et d'autres agents économiques du secteur étaient disposés à payer les terres.

Le graphique 8-16 indique, en dollars constants de 1981 et par grand établissement financier, l'encours de la dette pour la période 1971-1986. Nous l'avons signalé au chapitre 8, la forte croissance de la dette durant la période était attribuable en partie à une modification législative qui a permis aux banques à charte d'offrir aux agriculteurs des prêts hypothécaires à long terme. Comme il fallait s'y attendre, les banques en ont profité pour étendre leur portefeuille agricole, qui a doublé (voir le graphique 8-16). À la fin des années 70, les caisses d'épargne et de crédit ont aussi mis l'accent sur les prêts agricoles et triplé le niveau du crédit agricole qu'elles ont consenti.

Mais cela ne suffit pas à expliquer l'accroissement du crédit global. Les gouvernements provinciaux, nous l'avons vu, ont mis en place des programmes de crédit afin d'aider les jeunes agriculteurs à s'établir et de favoriser une plus grande spécialisation. Les provinces ont aussi utilisé le crédit subventionné pour abaisser le coût des facteurs de production. Ces programmes ont sextuplé le montant de l'encours réel de la dette sous cette forme, durant la période 1971-1986.

Il est particulièrement intéressant de constater que la plus forte augmentation du crédit offert par les gouvernements provinciaux s'est produite après 1979. Et c'est exactement à ce moment-là que le revenu agricole net réalisé a commencé à fléchir. Les gouvernements provinciaux se trouvaient donc à accroître le crédit existant juste comme l'agriculture devenait moins rentable. Bien que l'achat de terres n'ait pas été le seul but du crédit accordé, nul doute que c'est là un des principaux facteurs d'augmentation de la valeur des actifs.

Étant donné la forte augmentation de la dette auprès des banques commerciales, des caisses d'épargne et de crédit et des gouvernements provinciaux, et le niveau relativement

constant du crédit offert par le gouvernement fédéral, le montant global du crédit a augmenté considérablement dans les années 70 et au début des années 80. Il est important d'aborder l'analyse dans cette perspective, puisque la Société du crédit agricole (SCA) a agi délibérément lorsqu'elle a décidé de maintenir le niveau du crédit. Comme nous l'avons signalé au chapitre 8, la SCA a toujours été un prêteur de dernier recours. Avant la modification de la loi régissant les prêts hypothécaires agricoles, elle finançait les agriculteurs qui avaient une cote de solvabilité relativement bonne, mais ne pouvaient obtenir de crédit auprès des banques commerciales.

Par suite de la modification, les banques commerciales ont été autorisées à offrir du crédit à cette catégorie d'agriculteur, ce qui ne laissait plus à la SCA que le financement des opérations à risques plus élevés. Il faut croire que la SCA a cru cette politique appropriée puisqu'elle a décidé d'aider ces agriculteurs. Le fait est que la Société a été critiquée au début des années 70 parce que sa politique de prêt a été jugée trop prudente. La modification de la *Loi sur le crédit agricole*, en 1975, pour permettre à la SCA de consentir des prêts en fonction de la valeur marchande des biens fournis en garantie, ainsi que d'autres changements apportés en 1981, pour lui permettre de suppléer aux fonds que lui prêtait le gouvernement en contractant des emprunts sur les marchés financiers, sont d'autres mesures qui laissent croire que, de l'avis du gouvernement, la SCA devait promouvoir activement le crédit agricole[4].

L'application de cette politique par la SCA a eu deux conséquences. D'abord, le niveau global du crédit agricole a augmenté. Comme nous le verrons, les effets de cette augmentation ont été accentués par la nature des programmes de prêt en vigueur à la fin des années 70 et au début des années 80. Ensuite, le nombre de prêts à risque élevé s'est accru. Ces prêts non seulement menacent la viabilité financière de la SCA (depuis le milieu de 1988, la SCA est techniquement en faillite), mais ils sont aussi un élément déterminant de la situation critique dans laquelle se trouve le secteur agricole des Prairies.

Nous l'avons vu au chapitre 8, les effets de la croissance remarquable du crédit offert aux agriculteurs ont été amplifiés par la nature des programmes de prêt en vigueur avant 1980. De façon générale, toutes les demandes de prêt présentées aux établissements financiers ont été évaluées en fonction de la valeur des biens offerts en garantie par les agriculteurs. Puisque ces biens étaient les terres et les bâtiments que le prêt devait servir à acheter, cette méthode d'évaluation liait l'approbation de la demande à l'accroissement de la valeur des actifs. Tant que la valeur augmentait, les établissements financiers étaient disposés à avancer les fonds nécessaires pour les acquérir, parce que les biens donnés en garantie étaient de valeur correspondante[5].

Il est à noter toutefois que cette méthode d'évaluation n'a rien de commun avec la formule d'évaluation des actifs présentée précédemment. Selon la thèse qui sous-tend cette formule, les prêts en vue de l'acquisition d'actifs devraient être consentis uniquement si on sait que le rendement à long terme sera suffisant pour permettre le remboursement du prêt. Mais lorsque le prêt est accordé en fonction des biens donnés en garantie, il n'y a plus de lien entre le rendement et la valeur des actifs, si bien qu'en cas de fléchissement des revenus, l'emprunteur peut se retrouver face à un double problème : premièrement, une baisse de revenu réduira sa capacité de remboursement et, deuxièmement, si cette baisse de revenu entraîne avec elle la valeur de ses actifs, ce sont ses garanties qui fondront. C'est, bien sûr, exactement cette situation qui s'est présentée dans le secteur agricole des Prairies. Le crédit, avantageux en période d'essor, devient un boulet en période de ralentissement[6].

La politique de prêt et l'accroissement du crédit ne sont toutefois pas les seuls responsables de la hausse de la valeur des actifs à la fin des années 70 et au début des années 80. Pour que la combinaison de ces facteurs produise ces résultats, il fallait qu'on s'attende à ce que la rentabilité continue d'augmenter dans le secteur. De toute évidence, le gouvernement fédéral avait cette conviction. Le tableau 9-2 indique les prix que prévoyait le ministère fédéral de l'Agriculture en avril 1978 pour le blé, l'orge et le canola. À en juger par ces prévisions, il est clair que l'on s'attendait à une augmentation constante des prix des céréales et des oléagineux. C'est également ce qui est sous-entendu dans la stratégie agro-alimentaire de 1981; selon les auteurs, le problème du secteur agricole canadien est lié à la production et à la mise en marché[7].

**Tableau 9-2**

**Prévisions des prix des céréales et des oléagineux, Agriculture Canada, avril 1978**

En dollars le boisseau

| | Prévisions pour | | |
|---|---|---|---|
| | 1979 | 1983 | 1987 |
| Blé | 4,50 | 5,83 | 7,36 |
| Orge | 2,30 | 3,34 | 4,21 |
| Canola | 6,10 | 7,63 | 9,83 |

SOURCE David R. Harvey, *Christmas Turkey or Prairie Vulture: An Economic Analysis of the Crow's Nest Pass Grain Rates*, Montréal, Institut de recherches politiques, 1980.

Il faut noter que le ministère fédéral de l'Agriculture n'était pas le seul intervenant à croire que le secteur continuerait de prospérer. Malgré quelques exceptions, cet avis était partagé par les établissements financiers, les fabricants de produits chimiques et d'engrais, les fabricants de machines et les universitaires, qui prévoyaient tous un raffermissement des prix, malgré le fléchissement de la fin des années 70. Cette opinion a été renforcée par l'inflation rapide dans l'ensemble de l'économie, qui laissait supposer une hausse générale des prix. Puisqu'elle était si répandue dans le secteur, il n'est peut-être pas étonnant que les agriculteurs et leurs bailleurs de fonds se soient attendus à ce que les revenus agricoles augmentent et permettent donc d'absorber la hausse de la valeur des terres.

D'autres facteurs peuvent aussi avoir contribué à la croissance de la valeur des actifs. Par exemple, le crédit d'impôt de 15 % à l'acquisition de machines agricoles a incité de nombreux agriculteurs à acheter de nouvelles machines très coûteuses, pour réduire leur note fiscale. Ces achats, en plus d'avoir augmenté le niveau de capitalisation de la ferme, peuvent même avoir entraîné l'escalade des prix des machines, puisque les marchands de machines agricoles ont profité de l'occasion pour hausser leurs prix.

Il se peut aussi que les agriculteurs n'aient pas pris leurs décisions en fonction du modèle économique décrit au chapitre 5. Par exemple, dans le modèle, le prix d'un acre est déterminé seulement en fonction du revenu qu'il produira (méthode marginale); mais, les agriculteurs qui veulent acquérir des terres peuvent choisir comme critère la capacité de l'exploitation agricole globale de produire un revenu suffisant pour acheter un acre de plus (méthode de la moyenne). Les agriculteurs qui utilisent cette dernière méthode paieront leurs terres beaucoup plus cher que s'ils suivent la méthode marginale. Il conviendrait aussi d'étudier la possibilité que les agriculteurs soient victimes de l'« illusion monétaire », en s'intéressant uniquement à la croissance des revenus bruts, sans tenir compte de l'augmentation parallèle des coûts des facteurs de production et des articles ménagers.

On ne saurait expliquer la hausse rapide du rapport de la valeur des actifs au revenu agricole net réalisé, qui s'est produite à la fin des années 70 et au début des années 80, sans tenir compte également de la chute de ce rapport observée depuis 1984. De 1984 à 1987, alors que le revenu agricole enregistrait une faible diminution seulement, la valeur des actifs s'effondrait, ce qui est lourd de conséquences dans la perspective du problème de la dette, puisque la situation financière d'une entreprise agricole devient beaucoup plus précaire lorsque la valeur des actifs s'affaiblit et, par conséquent, lorsque le ratio d'endettement s'accroît.

La diminution de la valeur des terres au milieu des années 80 serait attribuable aussi, en majeure partie, aux attentes. Il faut se rappeler qu'au début des années 80, le rapport de la valeur des terres et bâtiments au revenu agricole net réalisé se situait entre 30 et 40. Comme nous l'avons dit, ce rapport laisse supposer que les agriculteurs s'attendaient à voir augmenter le rendement à un taux annuel de 5 à 6 %, en chiffres réels. En fait, un rapport de cet ordre pourrait être maintenu à long terme seulement si le rendement augmentait réellement à ce taux. Mais si le rendement reste relativement constant, comme ce fut le cas, le rapport ne peut que s'affaiblir.

Autrement dit, à mesure que les agriculteurs et les autres agents économiques dans le secteur rectifient leurs attentes en fonction de la réalité, le rapport de la valeur des actifs au revenu agricole diminue nécessairement. La valeur des terres peut aussi diminuer, même si le revenu se maintient, si les agriculteurs ne tiennent pas compte des paiements des gouvernements, parce qu'ils les croient moins permanents que le revenu commercial. Dans ce cas, il se peut que les gouvernements soient incapables de soutenir la valeur des terres par le recours aux transferts de revenu, ce qui révèle une autre distinction entre le problème de l'endettement et celui du revenu[8].

## La production agricole

Nous avons conclu, au chapitre 8, que les programmes canadiens d'aide à l'agriculture n'exerçaient pas d'effets très importants sur l'affectation des ressources et que les programmes en vigueur durant les années 70 et 80 n'ont pas influé énormément sur le volume de la production céréalière des Prairies. Mais cela n'explique pas pourquoi la production de céréales et d'oléagineux a augmenté dans les Prairies durant cette période (voir le chapitre 4), ni pourquoi on croit que, contrairement à ce qui s'est produit au Canada, les politiques intérieures de pays comme les États-Unis et ceux de la Communauté européenne ont contribué à faire augmenter la production dans ces régions. Nous nous proposons de répondre ici à ces questions.

### *Le Canada*

Dans les années 70 et 80, comme nous l'avons indiqué au chapitre 4, le niveau et la composition de la production agricole des Prairies ont changé. La superficie des principales cultures dans l'ouest du Canada a pris de l'expansion, la production de céréales et d'oléagineux a augmenté et les agriculteurs des Prairies sont devenus beaucoup plus spécialisés dans ce type de culture. Au chapitre 8, nous avons

soutenu que cette évolution de la production découlait surtout des innovations technologiques adoptées par les agriculteurs des Prairies. Si ces derniers ont choisi d'utiliser des technologies axées sur l'augmentation de la production, c'est notamment parce qu'ils s'attendaient à ce que le prix et la demande de céréales demeurent forts. Ces prévisions ont aussi provoqué l'augmentation inflationniste des valeurs foncières qui a marqué la fin des années 70 et le début des années 80 (voir la section précédente).

Le fait que le Canada ait vu son rôle changer sur le marché céréalier international a peut-être aussi contribué à l'expansion de la production. Entre 1950 et 1970, le marché céréalier a été assez stable, à cause de la combinaison des facteurs suivants : 1) un environnement commercial international lui-même relativement stable; 2) les accords internationaux sur les prix négociés au cours de la période; et 3) la position dominante du Canada et des États-Unis sur les marchés mondiaux et le fait que les deux pays appliquaient des programmes favorisant la stabilisation. Les États-Unis ont ainsi adopté des programmes de mise hors production et de stockage pour réduire la production et stabiliser les cours mondiaux, tandis que le Canada, au moyen de quotas, dissuadait les agriculteurs d'accroître leur production et les forçait à maintenir des stocks plus abondants[9].

Mais, dans les années 70, les marchés céréaliers internationaux se sont radicalement transformés. Le choc pétrolier, les achats massifs de grain, la montée rapide de l'inflation et l'utilisation de taux de change flottants plutôt que fixes ont rendu les marchés céréaliers beaucoup plus instables. Au même moment, l'Australie, l'Argentine et la CEE devenaient des puissances exportatrices, ce qui a réduit le rôle du Canada.

Nous l'avons vu dans le chapitre 7, ces changements ont entraîné une modification de la politique agricole canadienne. Tant que le rôle du Canada était relativement important sur le marché mondial des céréales, il était souhaitable de stocker et de freiner la production. Cela était particulièrement vrai lorsqu'on agissait de concert avec les États-Unis, puisque le but était de faire monter et de stabiliser les cours mondiaux des céréales. Mais à partir du moment où le Canada se considérait moins important sur le marché céréalier mondial, cette stratégie n'avait plus son utilité. Étant donné que sa part du marché avait diminué, le Canada croyait pouvoir augmenter sa production sans grand effet sur les prix mondiaux et accroître ainsi ses recettes totales[10].

Le comportement du Canada depuis le début des années 50 se prête à cette interprétation. Ainsi, on peut prétendre que durant les années 50 et 60, le Canada a exercé son pouvoir commercial en utilisant les contingents de commercialisation gérés par la Commission canadienne du blé. Lorsque ces contingents ont force obligatoire, on peut s'attendre à ce que les agriculteurs des Prairies agrandissent leur exploitation, pour mettre une plus grande superficie de terres en jachère et pour utiliser moins de facteurs de production favorisant l'accroissement du rendement, comme les engrais et les pesticides[11]. Cependant, lorsqu'on assouplit les contingents, la quantité de terres en jachère devrait être en baisse, et l'emploi de produits chimiques, en hausse, ainsi que la production. Comme nous l'avons montré au chapitre 4, c'est exactement ce qui s'est produit dans l'agriculture des Prairies au cours des années 70 et 80, c'est-à-dire à une époque où la place du Canada sur le marché mondial des céréales était beaucoup moins importante[12].

Entre 1950 et 1970, les quotas ont été, semble-t-il, moins contraignants pour la commercialisation des grains dans les Prairies que durant les années 70 et 80. Carter, McCalla et Schmitz présentent des données illustrant le rapport du niveau des stocks à la production, aux États-Unis et au Canada. Ils font remarquer qu'avant 1980, ce rapport était habituellement plus élevé au Canada qu'aux États-Unis. De plus, il était généralement plus élevé au Canada durant les années 60 et au début des années 70 qu'à la fin des années 70 et au début des années 80, ce qui laisse supposer que la réaction au marché a été différente au cours de ces deux périodes[13].

Plus précisément, le Canada semble avoir réagi à la faiblesse des prix au début des années 60 et, de nouveau, à la fin de la même décennie, en augmentant sensiblement ses stocks et en réduisant ses prix. Mais, lorsque les prix ont baissé à la fin des années 70, la réaction a été beaucoup moins forte, ce qui sous-entend que la Commission canadienne du blé avait adopté une stratégie différente. C'est là une conclusion tout à fait plausible quand on sait que l'augmentation des stocks dans les années 70 était en partie attribuable à un système de transport inadéquat qui faisait en sorte que les stocks de céréales étaient laissés dans les Prairies[14]. Enfin, lorsque les prix ont baissé au milieu des années 80, la politique du Canada a été de ne conserver pratiquement aucun stock.

Ce revirement de la stratégie canadienne à l'égard du marché mondial des céréales tient principalement à l'évolution du contexte commercial international, qui est elle-même en grande partie attribuable aux politiques intérieures des grandes nations commerçantes. La réaction du Canada à ces changements démontre ce que Carter, McCalla et Schmitz considèrent comme une caractéristique notable du marché mondial des céréales : on peut s'attendre à ce que les politiques d'un pays suscitent des réactions du même ordre dans d'autres pays[15].

Dans le cas qui nous occupe, la réaction du Canada a été de modifier la nature de ses programmes agricoles. Aussi longtemps qu'il a cru pouvoir exercer une certaine influence sur le marché céréalier mondial, le Canada pouvait stabiliser les revenus en constituant des réserves et en freinant la production. Mais l'instauration de programmes comme ceux prévus par la *Loi de stabilisation concernant le grain de l'Ouest* révèle qu'il croyait que son rôle sur le marché international avait changé. Plus précisément, lorsqu'un pays voit son emprise sur le marché réduite, il devient plus efficace pour lui de stabiliser les revenus au moyen d'une aide directe.

La politique agricole canadienne semble donc avoir influé sur le volume de production de céréales et d'oléagineux dans les Prairies, non pas directement par les programmes alors en vigueur, mais plutôt par une réorientation. Et même si cette réorientation a provoqué une nouvelle augmentation de la production mondiale, elle constituait pour le Canada une mesure appropriée, étant donné l'accroissement de la production dans certaines régions (la Communauté européenne, par ex.). Tout cela illustre bien comment des choix de politiques et les réactions des autres pays peuvent conduire à des situations préjudiciables pour tous les intéressés, et comment, au Canada, la préoccupation des décideurs et de l'industrie à l'égard d'institutions et de programmes particuliers a souvent empêché que les modifications fondamentales apportées aux politiques produisent les résultats escomptés.

La réorientation des politiques a fait plus que simplement accroître la production canadienne de céréales et d'oléagineux. Compte tenu du fait que l'on prévoyait le maintien de prix élevés, l'assouplissement des quotas de production a entraîné un déplacement des ressources affectées à la production de bétail vers une spécialisation dans la culture de céréales et d'oléagineux (voir le chapitre 4). Comme nous l'avons mentionné au chapitre 8, la production de bétail dans les Prairies avant le début des années 70 semble avoir été déterminée par le niveau des stocks de grains des agriculteurs. Lorsque ces derniers ne pouvaient vendre leurs récoltes directement, ils prenaient souvent le parti de les écouler indirectement, en produisant du bétail. L'assouplissement graduel des quotas, ajouté au fait que l'on prévoyait que les prix demeureraient élevés, est à l'origine de l'évolution de la production que nous venons de décrire.

En résumé, étant donné qu'on s'attendait à ce que les prix restent élevés et qu'on était convaincu que le contingentement ne représentait plus une contrainte rigoureuse, les agriculteurs se sont trouvés incités à délaisser la production de bétail pour accroître leur production de céréales et d'oléagineux. La culture est devenue plus intensive, ce qui voulait dire moins de jachère et davantage d'engrais et de produits chimiques. Les programmes comme l'assurance-récolte et la *Loi de stabilisation concernant le grain de l'Ouest* assuraient une certaine stabilité des rendements, encourageant ainsi la transition dont nous venons de parler, mais les facteurs qui ont véritablement provoqué une augmentation de la production semblent avoir été la conviction que les prix des céréales et des oléagineux demeureraient élevés et que l'on trouverait un marché pour écouler toute la production.

### *Les États-Unis et la Communauté européenne*

S'il est vrai que les programmes canadiens axés sur des produits particuliers n'ont pas eu d'influence sensible sur la production de céréales et d'oléagineux, il est intéressant de voir pourquoi on attribue aux programmes appliqués aux États-Unis et dans la Communauté européenne les fortes augmentations de la production dans ces régions. La réponse est simplement que les programmes canadiens d'aide à l'agriculture diffèrent de ceux de ces pays[16].

Dans la CEE et aux États-Unis, les agriculteurs connaissent avec certitude les niveaux de soutien des prix au moment d'ensemencer, ce qui n'est pas le cas au Canada. Les versements effectués en vertu de la *Loi de stabilisation concernant le grain de l'Ouest* (LSGO) ne sont pas fixés au moment où les producteurs doivent prendre leurs décisions quant à l'ensemencement et ces derniers ne peuvent donc pas être assurés d'un prix précis pour leur production. C'est peut-être là une des raisons pour lesquelles plus de 30 % des producteurs n'ont pas pris part au programme lors de son entrée en vigueur en 1976.

Le programme canadien d'appoint – le Programme spécial canadien pour les grains (PSCG) – est fondamentalement différent des programmes américains. Par exemple, il a été annoncé pour la première fois en 1986, après la fin de la récolte. En outre, on s'attend, de façon générale, à ce qu'il soit aboli lorsque les prix augmenteront, ce qui indique qu'il ne fera pas partie de l'agriculture canadienne de façon permanente. Même le Nid-de-Corbeau et la LTGO ne garantissent pas de prix aux producteurs. La subvention au tarif de fret a des effets à la hausse sur le prix que touchent les agriculteurs, mais ce prix fluctue encore selon les conditions du marché.

Contrairement à leurs homologues canadiens, donc, les producteurs américains et européens, savent d'avance le prix qu'ils obtiendront, ce qui leur permet d'élaborer une stratégie d'exploitation à long terme et d'investir dans le matériel et la technologie nécessaires pour réaliser cette

stratégie. Ces investissements ont notamment pour effet d'accroître le niveau de production[17].

Un prix établi d'avance favorise également bien plus l'agriculture intensive. Le phénomène est peut-être le plus évident en Europe, où les agriculteurs utilisent massivement les facteurs de production pour obtenir des rendements deux ou trois fois plus élevés qu'au Canada. La production intensive est aussi à l'honneur aux États-Unis, où des prix cibles élevés et des programmes de mise hors production incitent les agriculteurs à augmenter considérablement le rendement des superficies en production. C'est une des raisons pour lesquelles les agriculteurs américains choisissent depuis longtemps des méthodes de production (par ex., l'emploi d'engrais et de variétés à haut rendement) qui ont pour but d'augmenter le taux de production à l'acre[18].

## Résumé

Nous avons examiné dans ce chapitre l'effet global de la politique agricole canadienne sur l'endettement, les revenus et le niveau de production du secteur agricole. Pour ce qui concerne l'endettement et les revenus des agriculteurs, les événements des années 80 démontrent clairement que le rapport entre le revenu agricole net et la valeur des actifs est instable. En particulier, l'évolution des attentes des agriculteurs à l'égard de l'avenir peut le faire varier. Cela est important pour la politique agricole, dans la mesure où la capacité du gouvernement de régulariser le niveau des revenus au moyen de programmes de stabilisation et de transferts n'a pas automatiquement pour effet de fixer la valeur de l'actif à un niveau prédéterminé. Ainsi, à la fin des années 70 et au début des années 80, la valeur des actifs a grimpé même si les programmes publics n'ont pas relevé les revenus des agriculteurs. De même, du milieu à la fin des années 80, les politiques publiques n'ont pu freiner le mouvement à la baisse de la valeur des terres – qui est l'une des causes du problème de l'endettement – en continuant simplement à relever les revenus agricoles[19].

À moins que les gouvernements ne s'appliquent à stabiliser les revenus et à tempérer les attentes de l'industrie, ils ne pourront exercer aucune influence réelle sur le niveau de la valeur des actifs. Or, pour résoudre à la fois le problème de l'endettement et celui des revenus agricoles, il leur faudra mettre au point des politiques et des programmes différents dans les deux cas. Par exemple, un programme établi pour traiter du problème des revenus aura vraisemblablement peu d'effet sur l'endettement car, alors que le revenu est déterminé par les rendements courants, le problème de l'endettement, lui, est fonction aussi bien des attentes courantes que de celles du passé.

Au sujet de la production agricole, on a fait valoir que depuis la flambée des prix du milieu des années 70, le Canada ne juge plus qu'il est dans son intérêt de réduire sa production, comme il l'avait fait auparavant. Ce revirement de politique, conjugué aux attentes optimistes quant à la persistance de prix élevés, a amené le Canada à accroître sa production de céréales et d'oléagineux et à réduire sa production de bétail. Ce sont ces facteurs, plus que les programmes courants d'aide à l'agriculture, qui ont déterminé le niveau et la composition de la production agricole des Prairies.

Si on les compare avec les programmes agricoles du Canada, ceux des États-Unis et de la CEE ont eu beaucoup plus d'effets sur la production. Cela est dû en majeure partie à la nature des programmes. Les programmes américains et européens comportent généralement l'établissement d'un prix fixe, en fonction duquel les agriculteurs peuvent prendre leurs décisions en matière d'investissement et de production. Au Canada, par contre, les montants des transferts et des subventions sont généralement connus après coup, les agriculteurs ne sachant généralement pas le prix qu'ils obtiendront avant le moment de la récolte. Cette différence explique que les producteurs canadiens ont moins réagi aux subventions à la production que leurs concurrents de certains autres pays exportateurs. Nous examinons dans le chapitre suivant quelques-unes des contraintes que cela impose au Canada dans l'établissement de ses politiques agricoles.

# 10 Les éléments à retenir dans une politique agricole canadienne

L'analyse présentée dans les chapitres précédents permet de dégager de nombreuses leçons sur le genre de politique agricole que le Canada devrait appliquer, ainsi que sur les contraintes dont il doit tenir compte dans l'élaboration et la mise en œuvre de cette politique. Nous avons beaucoup parlé dans la présente étude du double problème du revenu et de l'endettement agricoles. Dans la première section de ce chapitre, nous résumons les éléments que la politique agricole doit intégrer pour résoudre ces deux problèmes. Comme nous l'avons fait remarquer depuis le début, il importe de situer les problèmes du revenu et de l'endettement dans le contexte agricole international. Nous reviendrons sur ce point dans la seconde section du présent chapitre.

## Les problèmes du revenu et de l'endettement

Nous avons déjà affirmé dans notre étude que la politique agricole avait fourni des solutions raisonnablement efficaces au problème du revenu. Les programmes de transfert et de stabilisation du revenu que comprenait la politique agricole canadienne ont permis de maintenir le revenu global des agriculteurs canadiens à un niveau assez stable durant la dernière décennie, période marquée par une fluctuation considérable du revenu commercial des agriculteurs à cause des conditions atmosphériques et des bouleversements survenus dans divers pays.

Par contre, la politique agricole a été beaucoup moins efficace à l'égard des problèmes posés par la valeur des actifs et par l'endettement. Nous l'avons dit dans le chapitre 9, les mesures prises pour résoudre le problème du revenu ne conviennent pas. Pour véritablement s'attaquer aux problèmes de la valeur des actifs et de l'endettement, il faut une politique agricole qui soit axée non pas sur le revenu courant, mais sur les attentes et sur le niveau de crédit offert au secteur.

Si la valeur des actifs, la dette, le crédit excessif et les attentes n'ont pas été examinés plus à fond dans le passé, c'est pour plusieurs raisons. Premièrement, on ne voyait pas, en général, le problème de la dette agricole. Comme nous l'avons vu au chapitre 5, la Commission de planification de l'agriculture canadienne avait bien défini la source des difficultés – le revenu –, mais n'a pas présenté l'endettement comme un problème grave. Le fait est que la Commission a attribué le problème à l'absence plutôt qu'à l'excès de crédit. Il faut noter que, de l'avis de la Commission, l'absence de crédit était un obstacle pour les nouveaux agriculteurs et empêchait les agriculteurs établis de porter leur exploitation à sa taille optimale. Or, l'accroissement du crédit qui s'est produit durant les années 70 et au début des années 80 est justement maintenant un des aspects du problème. Comme le révèle l'analyse présentée dans le chapitre 9, les établissements prêteurs et leurs politiques de crédit sont une des causes de la crise du secteur agricole des Prairies durant les années 80.

La conjoncture des 15 à 20 dernières années, beaucoup plus instable qu'auparavant[1], est une autre raison qui explique que l'endettement n'ait pas suscité de grande inquiétude durant la récession du secteur agricole à la fin des années 60 et que la situation soit maintenant si préoccupante. Le problème de l'endettement est beaucoup plus susceptible de surgir en période de grande instabilité, puisqu'il est essentiellement lié aux attentes. Lorsque les conditions évoluent sans cesse, il est très difficile de prévoir l'avenir. C'est là une chose qu'il faut reconnaître, bien qu'il soit facile d'affirmer aujourd'hui que le secteur agricole n'a pas entretenu des attentes appropriées à la fin des années 70 et au début des années 80. De plus, la très grande instabilité qui caractérisait cette période a imposé un test limite aux programmes conçus pour faire face au problème de revenu[2].

Nous ne savons pas dans quelle mesure la politique du gouvernement a pu influer sur les attentes erronées de ces 15 dernières années. De nombreux autres intervenants semblent avoir entretenu des attentes semblables à celles du ministère fédéral de l'Agriculture, sinon plus optimistes encore. Quoi qu'il en soit, il est évident que l'on a commis des erreurs. Les prévisions des décideurs de la politique agricole devraient refléter l'incertitude et l'instabilité très grandes qui caractérisent le secteur. Le rôle des gouvernements est de prévoir à long terme en tenant compte de l'expérience des décennies précédentes : l'agriculture suit un cycle où alternent des périodes de prospérité et des récessions. Or, à ce jour, cette vérité ne semble pas avoir été vraiment assimilée.

De quels aspects les décideurs devraient-ils tenir compte dans leurs prévisions ? Premièrement, il est probable que le

prix réel des grains continuera de fléchir, puisque rien ne permet de prévoir un changement radical dans l'évolution des prix observée dans le passé. La recherche de nouvelles variétés se poursuit et les progrès réalisés en biotechnologie devraient permettre d'augmenter les rendements futurs.

Deuxièmement, il leur faut aussi tenir compte de l'instabilité persistante des marchés mondiaux des céréales et des oléagineux. L'instabilité a été tout aussi grande durant les années 70 et 80, sinon davantage, qu'à d'autres époques, et il en sera de même dans les années à venir. Cette instabilité est, en partie, totalement imprévisible. Les variations des conditions météorologiques, par exemple, continueront d'influer sur le marché, mais il sera impossible d'en prévoir le moment ou l'importance. Ensuite, l'instabilité devrait, dans une certaine mesure, être prévue par les décideurs, même si ces derniers sont incapables de déterminer exactement quand et avec quelle ampleur se fera sentir le phénomène. Autrement dit, le déséquilibre de certains éléments comme les prix, la valeur des actifs et la production fera naître des forces économiques et politiques visant à rétablir l'équilibre.

Par exemple, la croissance rapide des prix durant les années 70 aurait dû être interprétée comme le signe avant-coureur d'une hausse de la production qui entraînerait à son tour une chute des prix. Il aurait également fallu conclure que la forte augmentation des prix inciterait les gouvernements à changer les programmes pour remédier à la situation ou en tirer parti. Ainsi, le prix élevé des céréales au milieu des années 70 a fourni à la CEE une occasion inespérée d'accroître ses prix de soutien, avec une justification toute trouvée. Le contexte était idéal parce qu'à cause des prix mondiaux élevés, les prix sur le marché intérieur pouvaient être majorés sans que cela ne coûte trop cher; et la justification était facile parce que, toujours à cause des prix mondiaux élevés, il paraissait nécessaire de garantir aux consommateurs de la CEE un approvisionnement alimentaire sûr. Le niveau élevé des prix mondiaux a aussi permis aux États-Unis de hausser leur prix cible et leur *loan rate* consenti aux agriculteurs américains sans devoir supporter de coût financier[3].

Dans un secteur agricole en situation de concurrence, les prix élevés des produits et le revenu agricole accru devraient présager une augmentation de la valeur des actifs qui, à son tour, rendra l'agriculture moins rentable. Autrement dit, les décideurs aussi bien que les agriculteurs, les établissements financiers et les fournisseurs de facteurs de production, devraient savoir que l'essor du secteur agricole est toujours de courte durée. En mettant au point des programmes, comme le programme de crédit, en fonction d'un essor futur, on crée les conditions d'une crise, comme celle que connaît le secteur agricole des Prairies en cette fin des années 80.

Alors que le manque de crédit pour l'agriculture constituait le problème prioritaire dans les années 50 et 60, on a vu, dans les années 70 et 80, une surabondance de crédit et les conséquences qu'elle entraîne. En étudiant les choix de politique qui pourraient être envisagés pour faire face au problème de l'endettement – financement par participation, réduction des taux d'intérêt, réduction des dettes, maintien du *statu quo* –, il faudrait donc éviter de répéter les erreurs du passé.

Mais la responsabilité d'adopter une perspective à long terme en matière d'agriculture ne revient pas uniquement à l'État ou aux institutions financières. Étant donné que l'agriculture nécessite d'importantes immobilisations et qu'il s'agit d'une industrie extrêmement instable, il est essentiel que les agriculteurs sachent également comment gérer leurs risques. Ils doivent apprendre et évaluer différents moyens d'étendre ou de consolider leurs activités afin de réduire le risque auquel le marché les expose et de se protéger contre les inévitables revirements défavorables de la conjoncture.

Les prévisions des spécialistes de l'économie agricole – et des décideurs en particulier – doivent aussi tenir compte du fait que les gouvernements des autres pays interviennent sur leur propre marché intérieur. Or, le bilan des années 80 démontre que ce genre d'intervention peut avoir un effet désastreux sur un pays comme le Canada. Cette réalité met en évidence au moins deux stratégies pour les responsables de la politique agricole canadienne. Premièrement, par l'intermédiaire d'organismes comme le GATT, ils doivent prendre des mesures pour faire en sorte que les politiques nationales des autres pays influent le moins possible sur le marché international. Deuxièmement, ils ne doivent jamais perdre de vue l'inévitabilité des changements sur le marché international des produits agricoles et la nécessité de bien préparer les agriculteurs à y faire face. Dans la prochaine section, nous décrivons brièvement quelques-unes des limites que le contexte international impose à la politique agricole.

## La politique agricole canadienne dans le contexte international

L'économie agricole des Prairies est étroitement liée au marché international des céréales et des oléagineux, qui est devenu de plus en plus instable au cours des années 70 et 80. Mais d'autres changements ont aussi marqué cette période : baisse considérable de la place qu'occupent les pays industrialisés comme importateurs et accroissement de l'impor-

tance des pays en développement et des pays à économie planifiée à ce titre; réorientation de la demande de blé de qualité supérieure et de faible qualité en fonction de la nouvelle clientèle du Canada; augmentation notable de la production dans les pays développés comme dans les pays en développement; et affaiblissement du pouvoir commercial de pays comme le Canada et l'Australie. Les causes de ces changements sont nombreuses, mais un facteur qui les a tous favorisés, ce sont les politiques intérieures des principaux pays importateurs et exportateurs[4].

Les changements décrits plus haut reflètent les principales forces dont le Canada doit tenir compte dans l'élaboration de sa politique agricole. Étant donné que le secteur agricole des Prairies dépend beaucoup de l'exportation de céréales et d'oléagineux, toute fluctuation sur le marché international de ces produits se répercute directement sur les agriculteurs, leurs fournisseurs et les autres industries tributaires de l'agriculture dans la région. La sensibilité du secteur est d'autant plus grande à cet égard que, quand les prix des céréales baissent, les agriculteurs des Prairies ont un éventail de produits de rechange (qu'il s'agisse des cultures ou de l'élevage) plus restreint que ceux des autres régions du Canada ou de nombreux pays.

Le déclin en importance des pays développés et l'importance grandissante des pays en développement et des pays à économie centralisée imposent également quelques contraintes. Notamment, le Canada devra poursuivre ses efforts en vue de vendre à la fois du blé de qualité supérieure et du blé de faible qualité afin de pénétrer les marchés en expansion[5]. Enfin, à cause de la redistribution du pouvoir sur le marché mondial, des pays comme le Canada n'ont plus la capacité qu'ils avaient auparavant d'adopter des politiques unilatérales pour réduire la production et stabiliser les prix.

Pour faire face à cette situation, le Canada devra se doter d'une politique agricole extrêmement souple. Il doit encourager une diversification qui permettra à la région des Prairies de se tourner vers d'autres formes de production viables après les inéluctables affaissements des prix des céréales. Par conséquent, la politique ne doit pas défavoriser des activités telles que l'élevage. Comme nous l'avons fait observer au chapitre 9, les modifications apportées à la politique canadienne dans les années 70 et les prévisions selon lesquelles les prix allaient demeurer élevés ont provoqué une diminution des ressources affectées à l'élevage. La diversification ne doit pas non plus négliger la promotion d'activités non agricoles dans les régions rurales, parce que les possibilités d'obtenir du travail hors ferme sont très importantes pour le bien-être économique des agriculteurs. Le Canada doit également choisir des politiques qui lui permettront de se tailler rapidement une place sur les nouveaux marchés – comme le marché des variétés de blé de faible qualité à rendement supérieur – à mesure qu'ils se développent.

Malheureusement, le Canada n'a aucun contrôle direct sur bon nombre de ses problèmes de politique agricole. En particulier, la composition changeante des marchés, leur instabilité croissante, l'augmentation de la production mondiale et les baisses de prix sont attribuables avant tout aux politiques intérieures des autres grands pays importateurs et exportateurs. Le Canada peut mettre au point une politique agricole qui lui donne les meilleurs moyens de réagir à cette évolution, mais il ne faut pas qu'il s'arrête là; il doit aussi tenter d'influer sur les politiques des autres pays afin d'accroître son bien-être et celui de ces derniers.

Le Canada peut faire bonne figure sur les marchés mondiaux des céréales si le principe de l'avantage comparatif est respecté. Toutefois, pour remplir cette condition, une restructuration profonde de l'économie agricole internationale doit d'abord avoir lieu. Le Canada a joué un rôle de premier plan dans les négociations commerciales qui ont été entamées pour résoudre ce problème. La dernière section de la présente étude décrit l'impact des politiques agricoles du Canada sur le contexte international, le genre de stratégie que le Canada devrait adopter pour les négociations du GATT, et les perspectives et contraintes auxquelles le GATT est confronté.

## Le GATT et les produits agricoles

Le Canada joue un rôle de premier plan au sein du Groupe de Cairns et participe aux négociations du GATT. Cette participation a du reste pour but, en ce qui concerne l'agriculture, de favoriser une certaine forme de coopération entre les principaux pays qui sont présents sur le marché international, particulièrement pour ce qui est des céréales et des oléagineux. Dans ses efforts de coopération, le Canada doit tenir compte de ses propres programmes, de la façon dont les autres pays réagiront à une quelconque suppression ou modification de ces programmes, et des conséquences éventuelles sur l'agriculture du Canada et des Prairies. Les politiques qui régissent le commerce céréalier international font beaucoup penser à une partie de poker. Si un joueur modifie sa politique, il y a fort à parier que les autres modifieront les leurs[6]. Dans ce genre de contexte, il est important que le Canada détermine exactement son aire d'influence. Par exemple, d'autres pays réagissent-ils par des modifications de politique lorsque le Canada adopte une position nouvelle ?

La réaction du GATT à la crise internationale de l'agriculture a été de tenter d'amener tous les pays à favoriser une

agriculture davantage compatible avec le fonctionnement du marché et à adopter des mesures qui n'encouragent pas l'augmentation de la production. Nous avons vu, au chapitre 6, la nature précise de cette stratégie. Si la libéralisation des échanges de produits agricoles est très souhaitable pour l'économie mondiale, on doit se demander si elle est réaliste, surtout pour les agriculteurs de la CEE, qui pourraient y perdre beaucoup. Il semble peu probable que le libre-échange sur le marché céréalier international ait un effet à la hausse suffisamment sensible sur les cours mondiaux du grain pour que les producteurs de la CEE puissent maintenir le niveau de bien-être économique dont ils jouissent actuellement. Il est également possible que les consommateurs de la CEE ne soient pas en faveur d'une libéralisation du marché si les hommes politiques et les associations de producteurs réussissent à les convaincre qu'elle mettra en péril leurs sécurité alimentaire[7].

Les négociateurs du GATT et les autres personnes concernées par les négociations prétendent que la libéralisation des échanges ne signifie pas la fin des programmes de soutien à l'agriculture. Ils proposent plutôt de conserver les programmes de transfert du revenu, à condition qu'ils soient déliés, c'est-à-dire que le soutien dont les agriculteurs bénéficient ne soit plus lié à la production. Des programmes déliés permettraient d'indemniser les agriculteurs pour toute perte occasionnée par la libéralisation des échanges, sans aucunement perturber le marché mondial par une augmentation de la production.

Il est improbable que les programmes d'aide à l'agriculture puissent jamais être entièrement déliés[8], mais il faudrait que ceux qui sont retenus ne privilégient, autant que possible, aucun produit particulier. Comme nous l'avons vu aux chapitres 8 et 9, certains programmes (notamment ceux qui ont été instaurés en vertu de la LSGO) influent beaucoup moins sur la production que d'autres (ceux de la CEE, par ex.). De plus, s'il est vrai que tous les programmes ont un effet potentiel sur la production, il importe d'en tenir compte pour le genre d'accord à conclure. Mais ce qui est peut-être le plus important, c'est qu'avec la formule du déliement, il faut reconnaître que la plupart des autres grands pays exportateurs, comme le Canada, ont aussi adopté des politiques agricoles qui contiennent de multiples programmes, ayant tous un impact différent. En tentant de combiner bon nombre de ces programmes en un seul, les responsables de la politique agricole verraient sans doute plus clairement, grâce au déliement, les résultats de leurs initiatives et pourraient réagir plus rapidement à l'évolution de la conjoncture.

Il est possible que la crise qui secoue actuellement le commerce mondial des produits agricoles soit attribuable, en partie tout au moins, à la structure changeante du marché mondial, ce qui ne va pas sans créer certains problèmes au GATT. Comme nous le faisons remarquer au chapitre 9, la stabilité qui a caractérisé la période comprise entre 1950 et 1970 n'a pas été le résultat d'une activité agricole entièrement compatible avec le fonctionnement du marché. Au contraire, elle découle en partie de politiques canadiennes et américaines visant délibérément à réduire la production et à stabiliser les prix. Ainsi, à moins que les grands pays exportateurs n'assument un certain rôle stabilisateur (par ex., en stockant des réserves ou en réduisant leur production), il sera peut-être impossible de connaître une nouvelle période de stabilité relative comparable à celle de la fin des années 50 et des années 60. Par ailleurs, si la crise des années 80 est en partie attribuable à l'évolution de la structure du marché mondial, il pourrait être impossible de corriger totalement la situation sans modifier de nouveau cette structure.

Un des moyens de réduire la production dans tous les grands pays exportateurs serait de mettre certaines superficies hors production, comme on l'a fait aux États-Unis. S'il est vrai que ce genre de programme se révèle moins efficace quand il est assorti de programmes de soutien des prix, il a néanmoins fait ses preuves[9]. Il est à noter que la CEE préférerait ce genre de formule à une libéralisation des échanges commerciaux, puisqu'avec une réduction de la production, la valeur des paiements nécessaires à l'exportation des excédents chuterait (si la production nationale diminue, le volume des exportations fera de même et les cours mondiaux monteront)[10].

Cette stratégie profiterait également au Canada à condition que toutes les autres puissances exportatrices l'adoptent aussi[11]. Elle permettrait aussi au Canada de se pencher sérieusement sur la question de la conservation du sol et des terres en repos. Le programme de conservation de 10 ans adopté dans le cadre du *farm bill* américain de 1985 semble avoir réussi à faire mettre hors production certaines des terres les plus fragiles. En plus des mérites indéniables de leur objectif premier, les programmes de conservation du sol ont l'avantage de contribuer de façon positive à la réduction de l'offre mondiale de céréales. Par contre, les effets de la conservation des sols sur la productivité future et les marchés céréaliers mondiaux devront faire l'objet de recherches plus poussées.

À défaut de programmes de réduction des superficies cultivées ou de conservation des sols, le Canada et les autres pays exportateurs pourraient examiner les coûts et les avantages d'un programme de stockage. En effet, depuis le début des années 70, le Canada a eu recours, dans le but de stabiliser les revenus, à des programmes de « fonds tampon » (en vertu de la LSGO) plutôt qu'à des programmes de

stockage. Comme nous l'indiquons à l'appendice C, il est peu probable que les stocks d'un pays relativement petit comme le Canada fasse véritablement monter les cours mondiaux des céréales. Par conséquent, à court terme, le Canada a peu à gagner en réduisant ses ventes. Toutefois, si une augmentation des prix est prévue, il aurait peut-être avantage, à long terme, à conserver des stocks pour les vendre lorsque les prix auront remonté. La sécheresse de 1988 a clairement montré que cette stratégie est très rentable.

Mais s'il peut être dans l'intérêt du Canada d'appliquer un programme de stockage, les producteurs auront, pour leur part, de la difficulté à survivre dans ce type de régime, à moins que leur revenu ne soit stabilisé par d'autres moyens. Un programme de stockage peut avoir pour effet de réduire le niveau des ventes et de faire baisser les prix en période de repli des marchés, entraînant ainsi une diminution marquée des revenus. Si les agriculteurs ne bénéficient pas de certains types de programmes de stabilisation, ils seront tentés d'augmenter leurs ventes. Toutefois, comme nous l'avons vu, cela ne serait pas, à long terme, dans leur intérêt, car ils renonceraient ainsi à des revenus supérieurs à l'avenir.

Des programmes de stabilisation bien conçus peuvent donc contribuer à la stabilisation des marchés céréaliers mondiaux, tout en réduisant les fluctuations des revenus des agriculteurs. Mais il est parfois nécessaire, en plus d'un fonds de stabilisation, de mettre en œuvre un programme de stockage. Deux bonnes raisons militent en faveur du maintien de réserves dans le cadre d'une politique de stabilisation. Premièrement, nous l'avons dit, il est dans l'intérêt d'un pays de se constituer certains stocks. Deuxièmement, le pays qui adopte une telle pratique signale aussi à ses concurrents son intention de contribuer à réduire les exportations durant les périodes de faiblesse des prix du marché. Ce signal peut grandement contribuer à instaurer un climat de collaboration en vue de résoudre les problèmes du commerce des céréales à l'échelle mondiale. Des recherches plus poussées seraient nécessaires afin de préciser les mesures pouvant combiner, de façon optimale, un programme de stockage et un fonds de stabilisation.

Le Canada doit appuyer sa position au GATT sur la conviction voulant que la société canadienne puisse tirer avantage d'une libéralisation du commerce agricole international. Mais il ne suffira peut-être pas de démontrer le bien-fondé de cette conviction. On sait que la libéralisation des échanges agricoles profiterait à la société canadienne en général, mais nuirait à des secteurs particuliers. Il faut dès lors se demander si l'on doit opter pour la libéralisation ou si l'on doit indemniser les secteurs perdants de façon que leur situation ne se détériore pas. Notons que si la société canadienne pouvait vraiment améliorer sa position par la libéralisation des échanges commerciaux, on devrait être en mesure d'indemniser les perdants et même d'améliorer le sort de certaines personnes[12].

Si l'on estime qu'il faut indemniser des secteurs ou des industries pour toute perte subie au cours du processus de libéralisation, un certain nombre de questions se posent au sujet de l'agriculture des Prairies. Quels programmes le Canada doit-il abandonner pour faire partie de l'entente ? Les pertes associées à l'abolition de ces programmes seront-elles compensées par les gains découlant de la libéralisation ? Et comment peut-on modifier ou étoffer les programmes pour s'assurer une compensation ?

Comme nous l'avons mentionné au chapitre 8, la LTGO est un programme qui entre nettement en contradiction avec le GATT, car elle est considérée comme un programme de subventions à l'exportation. D'autres programmes, comme la LSGO et l'assurance-récolte, semblent par contre beaucoup plus compatibles avec l'objectif du GATT, qui est de s'assurer que les programmes nationaux ne perturbent pas le commerce international. Il est important d'identifier tous les programmes de subventions et tous les transferts, surtout ceux qui sont moins manifestes que la LTGO, mais qui servent les mêmes intérêts (par ex., les subventions des États-Unis et de la CEE à d'autres modes de transport des céréales, comme celui par voie d'eau).

Si le Canada doit renoncer à la LTGO pour se conformer au GATT, et s'il doit indemniser les agriculteurs pour la perte de ce programme, il faudra déterminer comment. Est-ce qu'on pourrait, par exemple, envisager de verser aux producteurs la différence avec le tarif du Nid-de-Corbeau, ou bien est-ce que cela irait aussi à l'encontre du GATT ? Les sommes payées en vertu de la LTGO pourraient-elles être versées sous forme de « caution du Nid-de-Corbeau » ou pourrait-on les intégrer à d'autres programmes, comme la LSGO ? Ce sont là des questions que les négociateurs du GATT et les agriculteurs des Prairies doivent se poser au cours des négociations en cours.

Il faut également rappeler ici que les négociations du GATT touchent toute l'agriculture au Canada et non seulement le secteur des céréales et des oléagineux. C'est pourquoi il existe des conflits à l'intérieur du secteur agricole canadien au sujet de la libéralisation du commerce international. Tandis que dans les Prairies, on appuie généralement les initiatives prises dans le cadre du GATT, on est contre au centre du pays, où la gestion de l'offre prédomine. Il reste à savoir si les céréaliculteurs et les éleveurs accepteraient que l'on abandonne ou modifie leurs programmes si le système de gestion de l'offre était laissé tel quel. Cette question est particulièrement pertinente si le maintien de la gestion de

l'offre signifie, par exemple, que les producteurs de porcs et de bovins, tant ceux de l'est que ceux de l'ouest du pays, n'auront pas accès au vaste marché japonais, ou que l'inaccessibilité du marché canadien à la volaille européenne se traduira par une surproduction continuelle de canola dans cette région, en raison d'un généreux programme de soutien des prix.

## Résumé

La structure changeante du marché céréalier mondial et le protectionnisme jaloux pratiqué par des pays comme ceux de la CEE ont provoqué une crise mondiale de l'agriculture. Les mesures de protection font augmenter la production, baisser les prix mondiaux et accentuent l'instabilité des prix et des revenus pour les exportateurs. Pour faire face à cette crise, le GATT a entrepris des négociations visant à libéraliser le commerce mondial des produits agricoles. On tente principalement d'amener les principales puissances céréalières à adopter des politiques agricoles nationales qui soient compatibles avec le fonctionnement du marché et ne faussent pas les échanges.

Aussi souhaitables qu'elles puissent être, les modifications proposées au GATT risquent d'être difficiles à mettre en pratique. Il est possible, en effet, que tous les pays ne gagnent pas à un tel changement. Dans ce cas, il se peut que les pays désavantagés refusent d'en venir à un accord. Or, il suffit qu'un pays ou une région qui joue un rôle important en agriculture n'adhère pas à une éventuelle entente conclue sous l'égide du GATT pour que l'entente en question perde pratiquement tout effet, puisque, comme nous l'avons expliqué, la condition est que tous les pays soient assurés que les coûts seront partagés par tous. Par ailleurs, l'entente sera peut-être également difficile à conclure parce que bon nombre des parties en présence ne s'entendent pas sur ses répercussions possibles, même si les négociations aboutissaient.

Au Canada, les préoccupations relatives au GATT sont centrées sur le respect des accords éventuels par les autres pays, les programmes qui devront être abandonnés pour qu'il y ait accord, l'indemnisation éventuelle des secteurs qui pourraient être désavantagés par une libéralisation des échanges et, enfin, l'équité des ententes conclues à l'égard des diverses régions agricoles du pays.

Quelle que soit l'issue des négociations du GATT, cependant, le Canada doit continuellement réexaminer ses politiques agricoles. Il lui faut trouver des solutions aux problèmes d'endettement et d'instabilité des revenus exposés dans la présente étude. Certains des programmes décrits ici sont utiles, mais d'autres initiatives seront probablement nécessaires. Des programmes instituant de nouveaux mécanismes de financement ou d'examen de l'endettement agricole, par exemple, devront être étudiés afin de voir s'ils peuvent contribuer à résoudre les graves difficultés auxquelles est actuellement confronté le secteur agricole. Ce faisant, il importe toutefois que le Canada évite d'ajouter une nouvelle série de programmes à sa politique agricole, car pour s'assurer que cette politique soit efficace à long terme, il faut justement la simplifier et prendre les mesures pour que, tout en demeurant aussi souple que possible, elle ne réagisse pas aux moindres fluctuations de l'économie.

Enfin, la politique agricole retenue devra fournir aux producteurs des mécanismes de stabilisation efficaces, étant donné que les conséquences à court terme des fluctuations sur les marchés mondiaux peuvent être particulièrement graves. Il faudra toutefois éviter que ces mécanismes influent sur les attentes de l'industrie. C'est sans doute, entre autres raisons, parce que la politique agricole a eu cet effet regrettable dans le passé que l'agriculture des Prairies a été plongée dans la crise des années 80.

# Appendices

# A L'analyse du multiplicateur*

Les dépenses publiques sous forme de programmes sectoriels sont d'ordinaire considérées comme un transfert de revenu au secteur qui bénéficie du soutien, les fonds transférés étant tirés des recettes fiscales générales. Voici comment s'analyse l'effet des dépenses publiques à l'aide du multiplicateur des dépenses publiques.

Suivant l'équation du revenu en comptabilité nationale,

$$Y = C + I + G, \tag{1}$$

où

$Y$ désigne le revenu national,
$C$, la consommation,
$I$, l'investissement, et
$G$, les dépenses publiques.

On suppose souvent que la consommation est fonction du revenu national et que l'investissement est fonction du taux d'intérêt, de sorte que :

$$C = \alpha_0 + \alpha_1 Y, \tag{2}$$

et

$$I = \beta_0 + \beta_1 r, \tag{3}$$

où $r$ désigne le taux d'intérêt. Si nous posons que $r$ et $G_0$ sont des variables exogènes, le multiplicateur des dépenses publiques s'écrit $1/(1 - \alpha_1)$.

La fonction d'investissement d'un secteur comme celui de l'agriculture, qui est doté d'actifs importants, n'est peut-être pas uniquement fonction du taux d'intérêt; elle peut aussi incorporer une variable représentant la richesse ($W$), de telle sorte que la fonction s'écrirait :

$$I = \beta_0 + \beta_1 r + \beta_2 W. \tag{4}$$

Dans l'Ouest canadien, la richesse du secteur agricole découle en grande partie de la valeur des terres agricoles et des immobilisations (bâtiments et machines). Comme nous l'avons vu au chapitre 5, la théorie économique veut que la valeur de ces éléments d'actif soit fonction du revenu dans le secteur. Partant, on peut exprimer la richesse ($W$) par rapport au revenu ($Y$) :

$$W = \gamma_0 + \gamma_1 Y. \tag{5}$$

Ainsi, on peut réécrire la fonction d'investissement en (4) de la manière suivante :

$$I = \beta_0 + \beta_1 r + \beta_2(\gamma_0 + \gamma_1 Y). \tag{6}$$

Il est maintenant possible de calculer le multiplicateur des dépenses publiques à l'aide des équations (1), (2) et (6).

$$Y = \alpha_0 + \alpha_1 Y + \beta_0 + \beta_1 r + \beta_2(\gamma_0 + \gamma_1 Y) + G,$$

ou

$$Y = \frac{\alpha_0 + \beta_0 + \beta_1(r) + \beta_2\gamma_0}{1 - \alpha_1 - \beta_2\gamma_1}.$$

Les équations qui précèdent montrent que le multiplicateur des dépenses publiques dans le secteur agricole, soit $1/(1 - \alpha_1 - \beta_2\gamma_1)$, est plus grand qu'il le serait si la richesse n'était pas fonction du revenu et si l'investissement n'était pas fonction de la richesse. En l'absence de ces effets, le multiplicateur est $1/(1 - \alpha_1)$, comme nous l'avons indiqué plus haut.

Les résultats ne sont pas étonnants, puisque les dépenses publiques dans le secteur agricole correspondent à un transfert de revenu à la fois aux consommateurs et au secteur. Un effet d'investissement se greffe donc à l'effet de consommation. Les dépenses publiques – sous forme de paiements d'appoint, par exemple – font essentiellement varier le revenu dans le secteur visé. En agriculture, une part de la variation du revenu sera incorporée dans la valeur des terres agricoles et, à un degré moindre, dans la valeur des machines et des bâtiments.

En outre, si la propension marginale à consommer ($\alpha_1$) dans le secteur est supérieure à la moyenne nationale, le

* Nous tenons à remercier Julia Taylor de nous avoir aidés à rédiger le texte de cet appendice.

multiplicateur dans le secteur agricole sera plus grand que le multiplicateur global. Certains soutiendront que les personnes à revenu plus faible ont une plus forte propension marginale à consommer. Il est généralement convenu que le revenu agricole moyen est inférieur à la moyenne nationale.

Le tableau A-1 présente des estimations du multiplicateur des dépenses publiques qui prévaut pour différentes valeurs de $\alpha_1$, $\beta_2$ et $\gamma_1$. Nous avons choisi des valeurs de 0,55 à 0,75 pour la propension marginale à consommer en fonction du revenu ($\alpha_1$), de 0,05 à 0,10 pour la propension marginale à investir en fonction de la richesse ($\beta_2$) et de 2,0 et 3,5 pour le paramètre $\gamma_1$.

Notre choix des valeurs de $\gamma_1$ repose sur les arguments formulés dans les chapitres 5 et 9. Nous mentionnons au chapitre 5 qu'on peut obtenir une approximation du rapport de la variation de la valeur des actifs agricoles à la variation du revenu agricole (autrement dit, $\gamma_1$) en prenant le ratio $1/(r-g)$, où $r$ est le taux d'intérêt et $g$ est la croissance prévue du revenu. Le chapitre 9 contient des données empiriques qui démontrent que ce ratio a déjà atteint un minimum de 7,0 et un maximum d'environ 40,0. Pour éviter des estimations exagérées, nous avons choisi des valeurs de 2,0 et 3,5 pour $\gamma_1$ dans le calcul des résultats qui figurent au tableau A-1.

Les estimations du tableau A-1 indiquent qu'un dollar de dépenses publiques affecté au secteur agricole de l'ouest du Canada peut générer de 4 $ à 20 $ de revenu pour l'ensemble de l'économie, si les effets de richesse sont pris en compte. Si on fait abstraction des effets de richesse, le multiplicateur se situe seulement entre 2,00 et 4,00.

En plus des effets multiplicateurs, il faut également tenir compte de divers autres facteurs. La crise qui sévit dans le secteur agricole des Prairies a engendré d'énormes difficultés pour beaucoup d'agriculteurs et leurs familles, de sorte que le suicide, les tentatives de suicide, le divorce et d'autres phénomènes étroitement liés au stress ont pris de l'ampleur. L'impact de ces problèmes en termes de coût humain, de perte de productivité et de frais médicaux risque d'être considérable. Si un programme de paiements d'appoint peut atténuer une partie de ces effets, les retombées de ces dépenses publiques sont encore plus fortes que celles chiffrées au tableau A-1.

Si le paiement d'appoint était imposable, il serait possible d'en recouvrer jusqu'à un quart sous forme de recettes fiscales. En outre, à cause de l'effet multiplicateur décrit précédemment, l'État verrait ses recettes fiscales augmenter avec le revenu des agriculteurs. Par exemple, si l'effet multiplicateur est de 4,0 et que le taux d'imposition est de 20 %, les recettes fiscales s'élèveraient à 800 millions de dollars.

Comme le montre l'analyse qui précède, les programmes axés sur des produits peuvent présenter des avantages qui ne ressortent pas dans une analyse habituelle de l'offre et de la demande. Une première évaluation de l'importance de ces avantages montre qu'ils seraient nettement supérieurs aux coûts pour l'État, mais il faudra approfondir l'examen pour que l'analyse économique soit complète. L'incorporation de la richesse dans la fonction d'investissement constitue une manière innovatrice de calculer les effets multiplicateurs. En outre, l'analyse économique du coût des soins médicaux

**Tableau A-1**

**Calcul des multiplicateurs**

| | Paramètres | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | $\alpha_1 = 0{,}75$; $\beta_2 = 0{,}05$ | | $\alpha_1 = 0{,}6$; $\beta_2 = 0{,}1$ | | $\alpha_1 = 0{,}55$; $\beta_2 = 0{,}1$ | |
| | $\gamma_1 = 2{,}0$ | $\gamma_1 = 3{,}5$ | $\gamma_1 = 2{,}0$ | $\gamma_1 = 3{,}5$ | $\gamma_1 = 2{,}0$ | $\gamma_1 = 3{,}5$ |
| Multiplicateur : richesse fonction du revenu $(1/1 - \alpha_1 - \beta_2\gamma_1)$ | 6,67 | 13,33 | 5,00 | 20,00 | 4,00 | 10,00 |
| Multiplicateur : richesse nonfonction du revenu $(1/1 - \alpha_1)$ | 4,00 | | 2,50 | | 2,00 | |

Source : Calculs des auteurs.

devient de plus en plus importante, étant donné l'accroissement constant du budget du Canada dans le domaine des services sociaux et de la santé.

Dans une analyse du multiplicateur, il faut aussi écarter les effets de l'évolution temporelle, puisque les effets multiplicateurs peuvent être plus marqués en période d'essor qu'en période de récession. Par exemple, au milieu des années 80, une forte proportion des transferts de l'État servait à rembourser le capital et les intérêts des emprunts. Dans ces conditions, les montants versés aux agriculteurs n'ont pas un effet multiplicateur très prononcé. C'est peut-être en période de nouveaux emprunts que l'effet multiplicateur est le plus sensible.

# B Dynamique du marché, attentes et valeur des éléments d'actif

Les marchés des principaux produits agricoles des Prairies sont très instables et souvent cycliques, en ce sens que les prix peuvent augmenter pendant plusieurs années de suite et diminuer ensuite pendant une longue période. Or, lorsque les marchés des produits sont instables, les marchés des secteurs de production le deviennent aussi. L'incertitude des marchés et les comportements cycliques posent un dilemme pour les décideurs, car ces phénomènes peuvent causer, à certains moments, une surcapitalisation de l'agriculture.

## I

Prenons l'exemple du début des années 70, lorsque les prix des céréales étaient bas mais que le secteur de l'élevage était plutôt prospère. À cause de plusieurs éléments, notamment de mauvaises récoltes à l'échelle mondiale, le marché céréalier a augmenté fortement entre la campagne agricole 1972-1973 et la campagne 1973-1974. L'augmentation du prix des céréales a entraîné des problèmes financiers pour le secteur de la viande rouge. La variation des prix relatifs a encouragé l'expansion de la production de blé, tandis que la production de viande rouge a diminué.

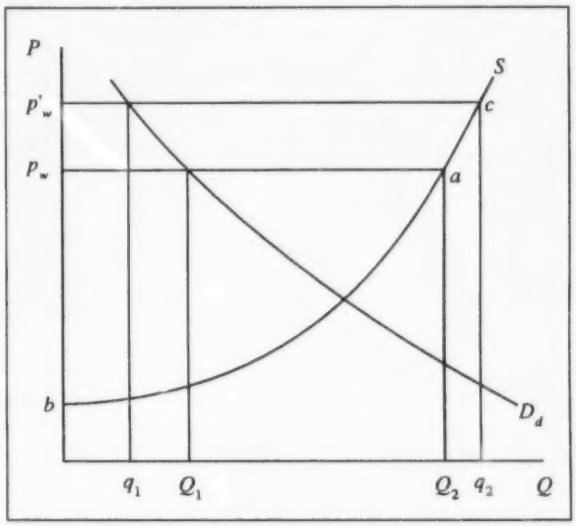
Nous illustrons les effets d'une augmentation rapide des prix des céréales dans le graphique B-1, où $S$ est la courbe d'offre du blé canadien et $D_d$ est la courbe de la demande au Canada. À un prix international de $p_w$, le Canada exporte $Q_1Q_2$. Compte tenu d'une augmentation du prix mondial à $p'_w$, les exportations canadiennes ont augmenté à $q_1q_2$ et la production totale est passée de $Q_2$ à $q_2$.

L'augmentation des prix n'a pas eu pour seul effet d'accroître la production; la rente économique (ou le rendement de facteurs de production fixes, comme la terre) a aussi augmenté. Au prix $p_w$, le secteur agricole reçoit une rente économique égale à $p_w ab$. Lorsque le prix augmente à $p'_w$, la rente passe à $p'_w cb$; l'augmentation nette est la surface délimitée par $p'_w cap_w$.

Examinons l'effet de l'augmentation de prix sur le plus important facteur de production fixe en agriculture, à savoir la terre. Au graphique B-2, $S_L$ représente l'offre de terre et $D_L$, la courbe de la demande dérivée de terres à un prix mondial du blé de $p_w$. Le prix des terres est $p_L$. Lorsque le prix du

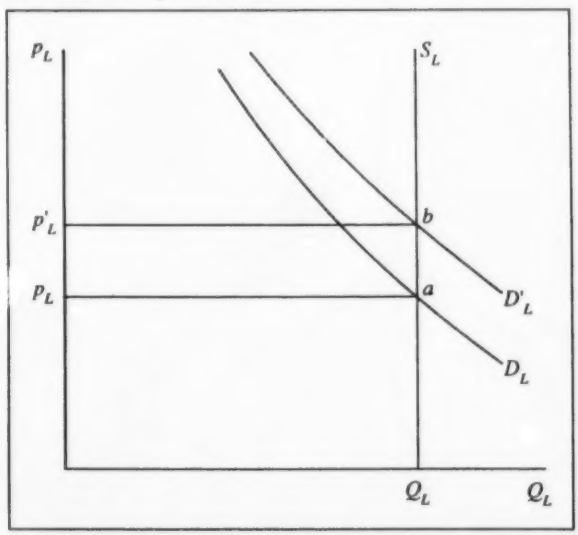
**Graphique B-1**

**Effet d'une hausse du prix du blé**




**Graphique B-2**

**Augmentation de la demande de terres consécutive à la hausse du prix du blé**



blé augmente de $p_w$ à $p'_w$ (graphique B-1), la courbe de la demande dérivée de terres se déplace vers $D_L'$ et fait augmenter le prix des terres à $p_L'$. L'augmentation de la rente foncière attribuable à l'augmentation de prix est la surface délimitée par $p_L'abp_L$. Dans des conditions de concurrence ailleurs dans l'économie et d'offre parfaitement élastique pour tous les facteurs de production à l'exception des terres, la surface $p_L'abp_L$ (graphique B-2) est égale à la superficie $p'_w cap_w$ (graphique B-1).

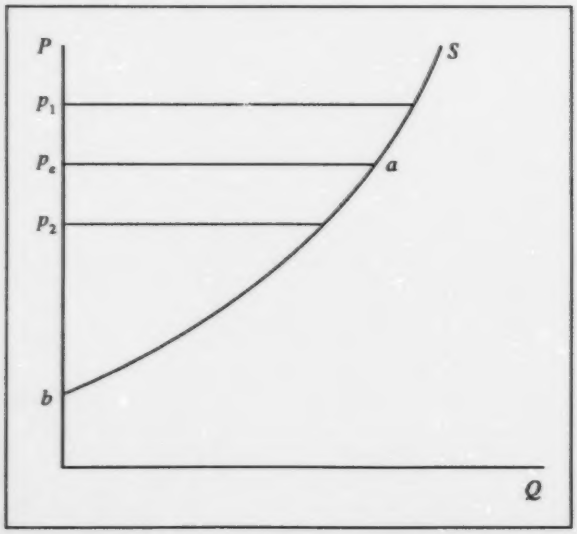
Dans le contexte d'un marché en constante évolution, la rente illustrée aux graphiques B-1 et B-2 ne sera dégagée que si les producteurs considèrent les augmentations de prix des produits comme permanentes. L'effet de changement de prix temporaire est illustré au graphique B-3, où $S$ représente la courbe de l'offre de blé et où les prix fluctuent entre $p_1$ et $p_2$. Les producteurs s'attendent à un prix $p_e$, avec la rente correspondante $p_e ab$. Une augmentation de prix à $P$ n'entraîne pas une augmentation des rentes, étant donné que l'on ne prévoit pas que le prix demeurera à ce niveau. Dans les années 70, toutefois, les producteurs de céréales n'avaient pas ce genre d'attente à l'égard des prix. Ils croyaient plutôt que les prix des céréales fluctuaient à court terme autour d'une tendance à la hausse. C'est pourquoi, après plusieurs années, ils ont considéré l'augmentation de prix du début des années 70 comme permanente. Cette réaction décalée à l'augmentation des prix a donné lieu à une augmentation rapide de la capitalisation des éléments d'actif. Les agriculteurs ont fait monter le prix des terres selon le modèle du graphique B-2, étant donné qu'ils estimaient que l'augmentation de prix serait permanente. Notons, toutefois, que pour que la valeur des terres se maintienne à ces niveaux élevés, il faudrait que les prix du blé restent à un niveau comme $p'_w$ au graphique B-1.

Un autre élément qui a eu une influence majeure sur le processus de capitalisation en agriculture a été la montée rapide de l'inflation dans les années 70. Quand l'inflation semble devoir se poursuivre, les gens achètent des terres agricoles pour se protéger. Il en résulte un nouveau déplacement de la courbe de demande dérivée du graphique B-2 vers la droite (c.-à-d. au-delà de $D_L'$). Le graphique B-4 illustre l'effet de l'inflation. La courbe de demande dérivée causée par l'inflation est $D_i$. Si on ajoute cette courbe de demande dérivée à $D_L'$ – la demande de terres à la suite d'une augmentation des prix des produits –, il en résulte une courbe de demande dérivée totale $D_L^T$. Dans ce cas, la rente ajoutée à cause de l'augmentation du prix est la surface délimitée par $p_L'bap_L$, tandis que la rente qui résulte de l'inflation est la surface $p''_L cbp'_L$. Ces deux effets produisent une augmentation des rentes globales de $p''_L cap_L$. Par conséquent, si l'inflation se maintenait, une nouvelle diminution du prix du blé à $p_w$ (graphique B-1) donnerait encore lieu à une augmentation des rentes nettes.

À cause de la nature de l'évolution des prix des céréales dans les années 70 et parce que certains producteurs considéraient les augmentations de prix comme permanentes, les

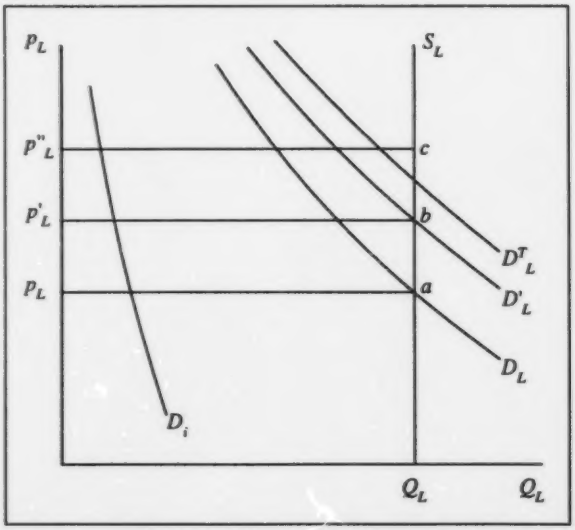
**Graphique B-3**

**Rente et rente anticipée à la suite d'une variation du prix du blé**




**Graphique B-4**

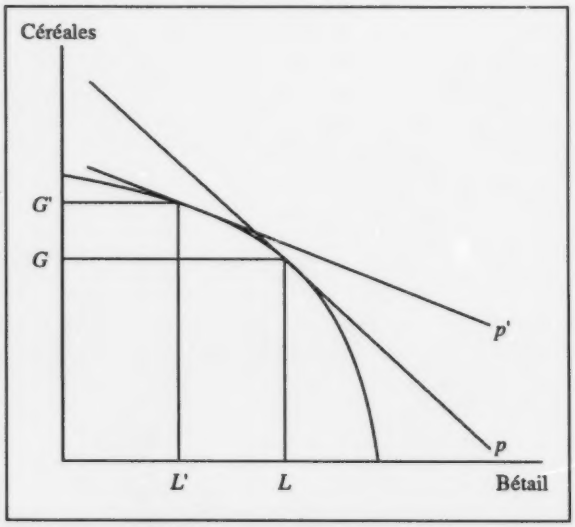
**Hausse de la demande de terres agricoles à cause de l'inflation**



ressources ont été retirées du secteur de l'élevage (par ex., il y a eu accroissement de la culture de pâturages), et la région des Prairies a accru sa spécialisation dans la céréaliculture (comme le démontre le graphique B-5). Lorsque le ratio des prix du bétail aux prix des céréales est $p$, la quantité de céréales et de bétail produite est $G$ et $L$, respectivement. Toutefois, si les prix relatifs varient en faveur des céréales et si la variation est perçue comme permanente, des ressources seront réaffectées à la céréaliculture. Par exemple, à un prix relatif de $p'$, la production de bétail est réduite à $L'$, tandis que la production de céréales est accrue à $G'$.

**Graphique B-5**

**Effet d'une variation des prix relatifs sur la production céréalière et animale dans le secteur agricole des Prairies**




## II

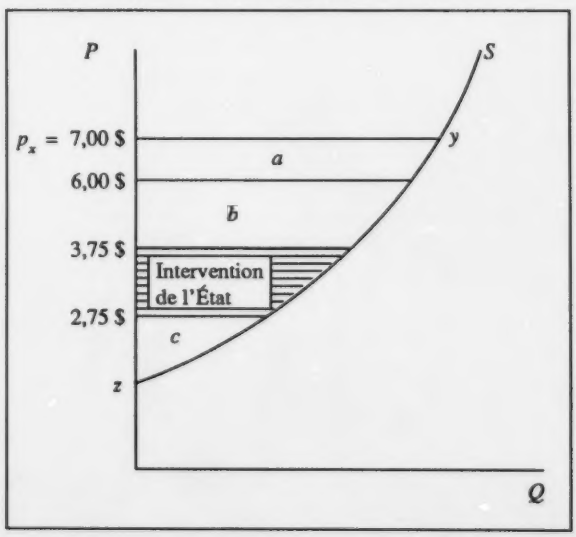
On peut mettre en contraste la période du milieu à la fin des années 80 avec les années 70. L'inflation avait baissé, les taux d'intérêt réels augmentaient et le prix des céréales était plus bas que jamais. À la différence du secteur des céréales, celui de la viande rouge était généralement plus rentable qu'il l'avait été pendant la plus grande partie des années 70. Dans le processus d'adaptation à des taux d'inflation plus bas et à des prix plus bas des céréales, les rentes économiques se sont érodées, malgré les programmes de l'État. La surcapitalisation de l'agriculture causée par les forces à l'œuvre dans les années 70 ne peut pas se maintenir. Par exemple, il ressort clairement du graphique B-4 que si les pouvoirs publics n'étaient pas intervenus au moment de la diminution du prix des céréales et du ralentissement de l'inflation, des rentes d'un montant de $p''_L cap_L$ auraient échappé à l'agriculture.

Ce ne sont pas tous les producteurs qui ont acheté des terres agricoles au moment de l'augmentation des prix. Sur un marché foncier à la baisse, ces agriculteurs sont touchés, car leur richesse perd de la valeur et leur revenu est réduit à cause de la baisse des prix des produits. Les producteurs qui ont participé au marché des terres à prix élevé sont toutefois touchés d'une façon supplémentaire : ils doivent faire des paiements sur des éléments d'actif dont la valeur est bien inférieure à celle qu'ils avaient au moment de l'achat. Une forte baisse des prix des produits entraîne une crise d'endettement, étant donné que le revenu des exploitations agricoles fortement endettées ne peut pas financer la dette. Ce que l'on appelle souvent la « crise de l'endettement » a été déclenché par la surcapitalisation de l'agriculture : l'un des principaux facteurs de production – la terre – était trop cher.

Comment la politique de l'État s'articule-t-elle sur cette situation ? Comme nous le démontrons dans la présente étude, l'État a fait des transferts massifs aux agriculteurs des Prairies dans les années 80. Pour mesurer l'importance de ces transferts, voyons le graphique B-6, où nous introduisons le rôle de la politique de l'État ainsi que le phénomène de la surcapitalisation. $S$ représente la courbe d'offre du blé. Si le prix effectif du blé était de 6 $ le boisseau, en

**Graphique B-6**

**Effet des programmes d'intervention de l'État sur la rente dans le secteur agricole des Prairies**



tenant compte de l'inflation et des attentes de prix sur lesquelles ont été basées les décisions d'achat de terres, le prix aurait bien pu être de 7 $ le boisseau. La rente attendue pendant cette période était $p_2yz$.

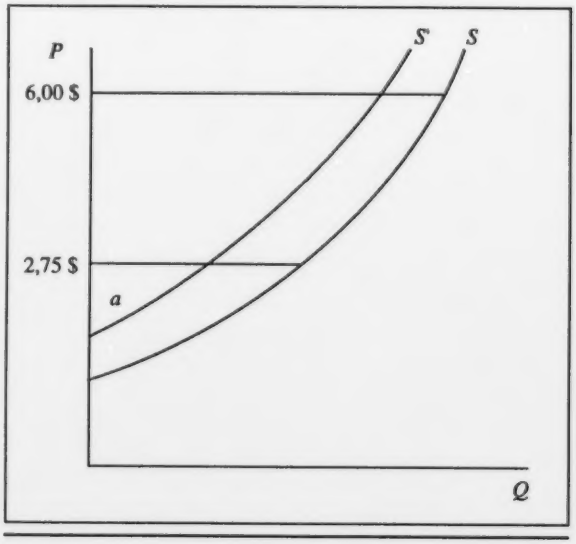
Au début de la campagne agricole 1987-1988, le prix du blé était inférieur à 3 $ le boisseau et l'inflation était tombée. Ainsi, sans intervention de l'État, il ne serait resté que la surface *c*. Quel est l'effet de la politique de l'État ? Supposons qu'à cause du programme de la LSGO, des avances de fonds et des paiements d'appoint, les transferts du gouvernement fédéral équivalent en gros à 1 $ le boisseau; cela porterait le prix total à 3,75 $ le boisseau. Ainsi, la perte de rente du secteur agricole est réduite de la surface hachurée à cause de la politique de l'État. La perte effective, après avoir tenu compte de l'influence de l'État, demeure toutefois grande (la surface entre 3,75 $ le boisseau et 7 $ le boisseau, délimitée par la courbe d'offre *S* – c.-à-d. la surface *a* + *b*). Il ressort du graphique B-6 que l'impact net de la politique de l'État sur un secteur surcapitalisé peut être faible par rapport à l'impact global combiné d'une baisse des prix des denrées et de l'inflation.

Le tableau que nous venons d'évoquer n'est toutefois pas entièrement exact, car il part de l'hypothèse qu'un dollar transféré de l'État aux producteurs a le même effet sur les rentes qu'un dollar du marché. Dans leur étude, Schmitz et ses collaborateurs démontrent que les producteurs peuvent capitaliser les programmes de l'État lorsqu'ils achètent des éléments d'actif comme des terres[1]. Par conséquent, la perte de rente économique est plus grande que la surface *c* + *b* au graphique B-6, même quand il existe des programmes publics de l'importance dont nous avons parlé. Par conséquent, le trajet dynamique de l'évolution des revenus agricoles nets des Prairies ne correspond pas à l'évolution de la valeur des éléments d'actif. Comme le démontrent Schmitz et ses collaborateurs et comme nous le soulignons dans le texte, le revenu agricole net des Prairies a été relativement stable à la fin des années 70 et au début des années 80. La valeur des éléments d'actif, en revanche, a été très instable.

Dans les années 70, le prix des facteurs de production autres que les terres, comme les engrais, les produits chimiques et les machines agricoles, a aussi augmenté fortement. Nous illustrons l'effet de cette augmentation de prix au graphique B-7. À cause de l'augmentation des coûts des facteurs de production, la courbe d'offre se déplace de *S* à *S'*. Par conséquent, il faudrait que le prix du blé dépasse 6 $ le boisseau pour maintenir la rente produite à 6 $ avec la courbe initiale de l'offre *S*. Toutefois, si le prix restait à 6 $ le boisseau, il y aurait une perte de rente de la zone hachurée à cause de l'augmentation du coût des facteurs de production. Si le prix tombait de 6 $ à 2,75 $ le boisseau, il ne resterait

**Graphique B-7**

**Effet de la hausse des coûts des facteurs de production sur la rente dans le secteur agricole des Prairies**




que les rentes de la surface *a*. Par conséquent, la crise agricole est empirée par rapport à ce que nous avons d'abord illustré, parce qu'une partie des rentes sont dissipées, non seulement à cause de la chute des prix et de la réduction de l'inflation, mais aussi à cause de l'augmentation du coût des facteurs de production. Une des principales causes de l'augmentation a été la hausse rapide des coûts d'intérêt dans les années 80, lorsque le taux d'intérêt réel a augmenté fortement.

## III

À la fin des années 70 et au début des années 80, les banquiers prêtaient généralement en fonction de leur perception de la richesse agricole de chacun plutôt qu'en fonction de projections de la marge d'autofinancement et de la capacité de remboursement[2]. Mais à la fin des années 80, les établissements financiers ont commencé à prêter en s'appuyant sur une évaluation de la capacité de remboursement et sur des projections de la marge d'autofinancement. Il est possible que les pratiques qui avaient cours auparavant aient aggravé le problème, étant donné que les prêts basés sur la notion de richesse nette sont susceptibles d'attirer trop d'argent vers le secteur agricole. Au graphique B-6, le phénomène de la richesse était basé sur un prix du blé qui variait de 8 $ à 10 $ le boisseau, tandis que des prêts basés sur le prix du marché l'auraient été sur un prix de 6 $ ou moins.

Notons que même à 6 $ le boisseau, la marge d'autofinancement pour la plupart des budgets des producteurs de blé aurait été insuffisant pour couvrir les paiements d'achats de terres faits au début des années 80.

## IV

Les agriculteurs d'Europe et des États-Unis ont pendant longtemps reçu de l'État des subventions plus généreuses que les agriculteurs canadiens. L'agriculture dans ces pays a souvent été perçue comme plus rentable qu'au Canada. Les politiques varient sensiblement d'un pays à l'autre. Par exemple, à la différence de ceux du Canada, les prix de la CEE sont relativement stables et sont généralement soutenus à un niveau supérieur à ceux des marchés mondiaux. La différence dans le comportement des prix qui est suscitée par la politique peut influer sur les attentes des producteurs à l'égard des prix, ce qui rend les cycles d'expansion et de récession plus marqués pour les producteurs canadiens. Les prix effectifs augmentent et diminuent beaucoup plus rapidement au Canada que dans la CEE. En outre, il y a entre les deux régions une différence d'impact des programmes de l'État sur la valeur des éléments d'actif : à la différence de ceux de la CEE, les programmes importants du Canada pour l'agriculture des Prairies n'ont débuté que récemment (comme nous l'expliquons dans la présente étude). Notre hypothèse est que la valeur des éléments d'actif fluctuent dans une plus grande mesure au Canada que dans la CEE.

# C Une analyse théorique de la politique agricole canadienne

On peut définir une politique comme le reflet des objectifs du gouvernement (fédéral ou provincial, ou les deux) et, pour résumer, dire qu'elle traduit l'attitude du gouvernement à l'égard de l'agriculture. Mais la définition la plus claire de la notion de politique est peut-être une question : qu'est-ce qui est maximisé (ou réduit au minimum) ? Les réponses sont nombreuses. Ce peut être, par exemple, le nombre d'agriculteurs, leur revenu, leur richesse, le prix des aliments (réduction), les profits des sociétés multinationales de fabrication d'équipement et de produits chimiques, les terres perdues ou préservées. Dans l'analyse économique théorique présentée ici, la politique représente précisément l'importance que le gouvernement accorde, implicitement ou explicitement, au bien-être des producteurs, des consommateurs, des contribuables, des bureaucrates et d'autres. De façon générale, toutefois, il est peut-être plus juste de considérer la politique agricole comme une indication de l'importance accordée par le gouvernement à tout aspect ou toute personne ayant un lien quelconque avec l'agriculture canadienne.

Il faut prendre soin de distinguer une politique d'un programme, qui est l'ensemble des moyens mis en œuvre pour atteindre les objectifs fixés. Cette distinction est importante. Par définition, une politique suppose la pondération ou l'arbitrage des intérêts de différents groupes qui participent à l'économie agricole. Par conséquent, une politique, si elle est bien définie, ne peut être contradictoire; si un gouvernement décide d'accorder deux fois plus d'importance au bien-être du groupe *X* qu'à celui du groupe *Y*, telle est sa politique.

Cependant, une politique particulière, sans être contradictoire, peut toutefois être contraire à une autre. Par exemple, la politique du gouvernement en matière de sols peut être en conflit avec sa politique visant le revenu agricole. Dans ce cas, on estime que la politique agricole du gouvernement est imprécise, parce que l'importance qu'il accorde aux divers agents du secteur n'est pas clairement définie. La divergence des objectifs des divers ordres de gouvernement et de leurs ministères est la principale source d'incompatibilité.

Les programmes, comme les politiques, peuvent aussi être en conflit les uns avec les autres, mais d'une manière différente. Cela tient au fait que les mesures visant à atteindre un ou plusieurs objectifs peuvent, sans qu'on l'ait prévu, faciliter la réalisation d'autres objectifs ou l'entraver. Ainsi, il est possible de rendre une politique cohérente, mais il n'est pas du tout certain que les programmes le soient. Et même s'il n'y a pas de conflit de politiques, il est probable que les programmes mis en vigueur dans le cadre de ces politiques seront, eux, en conflit.

Si une politique est l'expression de l'importance que le gouvernement accorde au bien-être et de ses objectifs en la matière, comment cette importance et ces objectifs sont-ils déterminés ? Dans le passé, le gouvernement était perçu comme un agent neutre et informé qui prenait ses décisions selon ce qu'il croyait être le plus avantageux pour la société. La politique était donc considérée comme un moyen d'accroître le bien-être de tous les groupes de la société. Autrement dit, on estimait que le gouvernement ne privilégiait personne.

Mais cette perception du rôle du gouvernement est de plus en plus contestée. Actuellement, de l'avis général, le rôle du gouvernement est régulièrement « prescrit » par des groupes d'intérêt qui font front commun pour promouvoir un objectif ou une entreprise économique et qui exercent des pressions pour amener le gouvernement à adopter des programmes qui leur sont favorables. Les activités de ces groupes ont pour but « d'accaparer la rente ».

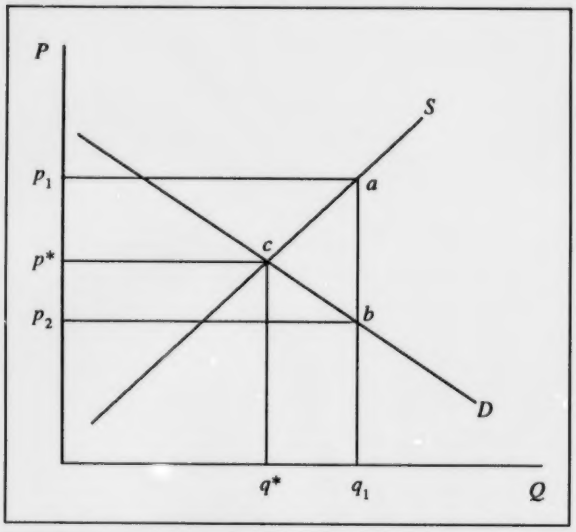
Même si les vues ont changé sur ce qui préside aux décisions de l'État, l'idée selon laquelle la politique reflète l'importance que le gouvernement accorde aux divers groupes de l'économie, ainsi que les objectifs qui en découlent, demeure utile. Certes, en vertu de la théorie de la recherche de la rente, les groupes d'intérêt, par les pressions qu'ils exercent, sont perçus comme la raison première pour laquelle le gouvernement peut accorder une plus grande importance au bien-être d'un groupe particulier.

## La politique et l'importance accordée au bien-être

La définition précitée que nous avons choisi de retenir est un élément déterminant de l'analyse théorique de la politique. Prenons, par exemple, le graphique C-1 où figurent les courbes de l'offre (*S*) et de la demande (*D*) d'un produit agricole. S'il y a parfaite concurrence sur le marché de ce

**Graphique C-1**

**Analyse de la politique agricole canadienne et importance accordée au bien-être**




produit, le prix et la quantité produite seront déterminés par l'intersection de ces deux courbes, en l'occurrence le prix $p^*$ et la quantité $q^*$.

Il est possible d'obtenir le même résultat par une autre méthode. À l'aide des concepts de surplus du producteur (la surface située au-dessus de la courbe de l'offre et au-dessous de la ligne de prix) et de surplus du consommateur[1] (la surface au-dessous de la courbe de la demande et au-dessus de la ligne de prix), quel prix et quelle quantité représenteraient le maximum de ces deux valeurs ? Pour répondre à cette question, toutefois, il faut immédiatement s'interroger sur l'importance ou le coefficient de pondération à accorder à chaque valeur. Faut-il leur attribuer la même importance, ce qui reviendrait à maximiser la somme des deux valeurs, ou accorder un coefficient plus élevé à l'une qu'à l'autre ? En d'autres termes, quelle importance faut-il accorder au bien-être des producteurs et à celui des consommateurs ?

Suivant la théorie du bien-être économique, l'optimisation de la somme du surplus du producteur et de celui du consommateur produira habituellement l'équilibre de concurrence, soit $p^*$ et $q^*$. Autrement dit, l'attribution d'une importance égale au bien-être des producteurs et à celui des consommateurs produira un résultat identique à celui de l'équilibre en concurrence parfaite, c'est-à-dire qui aura toutes les caractéristiques de ce dernier, notamment en ce qui concerne l'affectation efficace des ressources et l'absence de pertes sèches de bien-être.

Il faut préciser, toutefois, qu'en attribuant la même importance au bien-être des producteurs qu'à celui des consommateurs, on porte un jugement de valeur. C'est par conséquent ce que fait le gouvernement lorsqu'il décide d'accepter ou de favoriser l'équilibre de concurrence, car il affirme ainsi que le bien-être des consommateurs est égal à celui des producteurs. Autrement dit, il a arrêté sa politique. Évidemment, le gouvernement pourrait décider d'accorder une plus grande importance à l'un ou à l'autre des deux groupes. La plupart du temps, en réalité, il faut pondérer l'importance à accorder au bien-être d'un plus grand nombre de groupes. À cause du pouvoir qu'a le gouvernement de prélever des impôts, les contribuables constitueraient un groupe important. En outre, il y aurait les consommateurs de différents produits, les producteurs de différents produits, ou les producteurs de diverses tailles d'un groupe donné de produits.

Supposons, par exemple, que la société soit composée de trois groupes distincts : consommateurs, producteurs et contribuables. Supposons aussi que le gouvernement décide d'accorder davantage d'importance au bien-être des producteurs et des consommateurs qu'à celui des contribuables. Pour y arriver, il pourrait, par exemple, garantir aux producteurs le prix $p_1$. À ce prix, les producteurs produiraient la quantité $q_1$. Pour que les consommateurs achètent cette quantité du produit, il faudrait abaisser le prix à $p_2$. Le montant de l'écart entre $p_1$ et $p_2$ serait donc versé au producteur par le gouvernement, qui prélèverait les fonds nécessaires auprès des contribuables.

Dans ces conditions, l'amélioration du bien-être par rapport à ce qu'il serait en situation de parfaite concurrence, correspondrait, pour les producteurs, à la surface délimitée par $p_1acp^*$, et pour les consommateurs, à la surface délimitée par $p^*cbp_2$. Par contre, le bien-être des contribuables diminuerait, cette baisse correspondant à la surface $p_1abp_2$. Ainsi, la décision du gouvernement d'accorder plus d'importance au bien-être des producteurs et des consommateurs mènerait à une amélioration de leur bien-être et à une baisse de celui des contribuables.

Si l'on suppose que le bien-être de tous les groupes a la même importance, les économistes concluraient, dans l'exemple qui précède, que l'affectation des ressources est inefficace parce que la quantité produite est trop grande. Ils estimeraient que le coût net du bien-être correspond à la surface *abc*, ce qui les amèneraient à conclure que le marché ne fonctionne pas librement. Parce que le gouvernement juge que le programme est souhaitable, toutefois, il serait plus juste de considérer que la surface *abc* représente les dépenses supplémentaires en ressources nécessaires pour obtenir le résultat voulu. Par définition, il ne peut pas y avoir

de coût net du bien-être. Puisque le gouvernement, par sa politique, a attribué une importance différente au bien-être de chaque groupe, le résultat ne peut être le même que celui qu'on obtiendrait en situation de concurrence parfaite. Dans ces conditions, l'objectif doit consister à faire en sorte que le coût des transferts effectués soit le plus bas possible. Dans le graphique C-1, cela signifie que la surface *abc* devrait être plus petite que celle qui représente les transferts, soit $p_1abp_2$[2].

Cette analyse de l'importance accordée au bien-être des divers groupes est utile parce que les décideurs veulent parfois transférer le revenu d'un secteur de l'économie à un autre. Dans ce cas, le programme choisi doit permettre, entre autres, de réduire au minimum les coûts du transfert. Par exemple, dans l'analyse de l'aide « déliée », il est implicitement supposé que les transferts de revenu peuvent être effectués sans engendrer de coût. Autrement dit, si un programme est délié, le revenu peut-être transféré sans entraîner une affectation inefficace des ressources. Comme nous l'avons vu au chapitre 10, cependant, il y a lieu de croire qu'il serait impossible de délier les programmes et que tout programme engendre, dans une certaine mesure, une mauvaise affectation des ressources. Dans l'analyse théorique qui précède, nous tenons compte de ces possibilités et nous signalons qu'en cas de transfert du revenu, les coûts doivent être réduits au minimum.

Plusieurs autres aspects de l'exemple qui précède méritent d'être examinés. Nous avons affirmé qu'il y aurait amélioration du bien-être des producteurs, cette amélioration correspondant à la surface $p_1acp^*$. Cette surface représente plus précisément la *subvention* que recevraient les producteurs. En réalité, le gouvernement verse aux producteurs un montant beaucoup plus élevé, égal à la surface $p_1abp_2$, mais cela ne représente pas la subvention puisque celle-ci correspond à $p_1acp^*$, soit l'excédent par rapport à ce que les producteurs auraient obtenu sans aide du gouvernement. La surface $p_1abp_2$ représente plus exactement le transfert de revenu des contribuables aux producteurs. Il faut noter, en outre, que les consommateurs reçoivent une subvention égale à la surface $p^*cbp_2$, mais ne bénéficient d'aucun transfert direct du gouvernement. Ils retirent leur avantage des prix réduits. Ainsi, comme nous le montre cet exemple, il peut y avoir subvention sans transfert et, lorsqu'un transfert est effectué, il correspond rarement à la subvention.

### *Analyse des programmes*

Les jalons théoriques que nous venons de poser nous serviront maintenant à analyser les programmes qui influent sur l'agriculture dans les Prairies. Nous nous pencherons sur des programmes agricoles particuliers en examinant leurs effets sur les courbes de l'offre et de la demande de divers produits agricoles et des nombreux intrants produits et utilisés dans les Prairies. Par l'examen du déplacement des courbes de l'offre et de la demande sous l'effet des programmes, il est possible d'établir ceux qui bénéficient d'un programme et ceux qui en souffrent. Cette analyse permet aussi de voir dans quelle mesure des groupes particuliers sont subventionnés ou bénéficient de transferts de revenu.

## La *Loi de stabilisation concernant le grain de l'Ouest*

La LSGO, adoptée en 1976, vise à stabiliser le revenu des céréaliculteurs de la région des Prairies. Elle fait suite à un rapport publié en 1969 par la Commission de planification de l'agriculture canadienne, qui recommandait l'établissement d'un programme de stabilisation pour remplacer la série de programmes spéciaux en vigueur à l'époque[3].

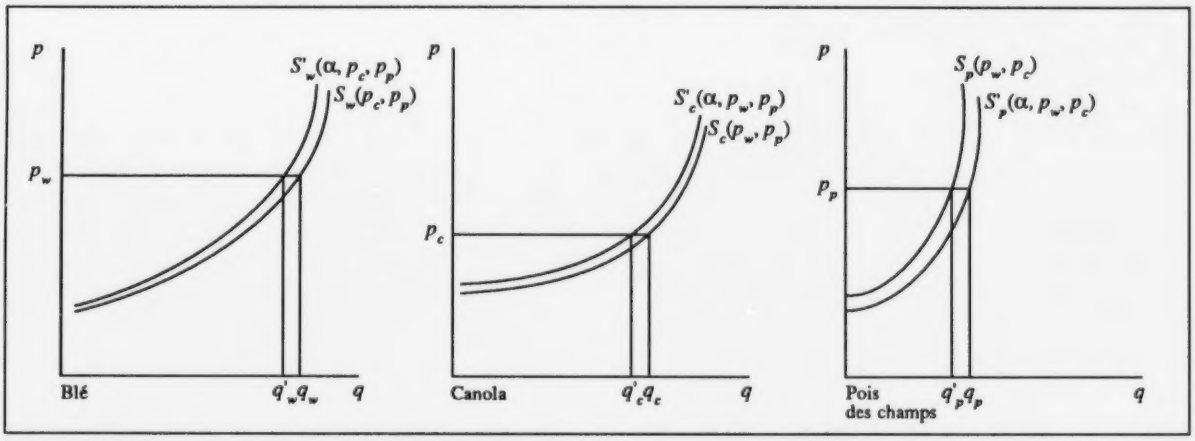
Avant que la LSGO ne soit modifiée, en 1988, les cotisations des producteurs inscrits au programme se situaient entre 1 et 3 % des recettes brutes, jusqu'à concurrence de 60 000 $. Le gouvernement fédéral versait une contribution égale à celle des producteurs et, en plus, 2 % des recettes brutes. En vertu des modifications annoncées en 1988, les cotisations des producteurs varieront entre 2 et 4 % et la contribution du gouvernement fédéral sera maintenue à 2 % de plus que ces taux.

Les paiements prévus par le programme sont effectués chaque année où les rentrées nettes dans la région productrice de l'Ouest sont inférieures à la moyenne des cinq années précédentes. Le programme vise les céréales et les oléagineux qui entrent dans le circuit commercial, sont destinés à l'exportation ou sont vendus à des acheteurs désignés dans l'Ouest canadien. Avant que la LSGO ne soit modifiée en 1988, les céréales et les oléagineux admissibles comprenaient le blé (y compris le blé dur), l'orge, l'avoine, le seigle, la graine de lin, le canola et la graine de moutarde; sont venus s'ajouter, en conséquence des modifications, le triticale, les céréales mélangées, la graine de tournesol, la graine de carthame, le sarrasin, les pois, les lentilles, la févérole et la graine d'alpiste.

Pour examiner l'effet du programme de stabilisation, il est utile de se reporter au graphique C-2, où figurent les courbes d'offre de blé, de canola et de pois des champs qui sont produits dans les Prairies. Il est supposé que les courbes d'offre de blé et de pois sont très inélastiques, tandis que

**Graphique C-2**

**Effet de la LSGO sur la production agricole dans les Prairies lorsque les prix des cultures sont élevés**




celle du canola est plus élastique. Il faut noter que la forme et la position de la courbe d'offre d'un produit dépendront du prix de tous les autres produits. Par exemple, la courbe d'offre de blé se déplacera vers le haut et la gauche lorsqu'augmente le prix des pois ou celui du canola, ou les deux. Autrement dit, une hausse du prix du canola a pour effet d'accroître la quantité de canola produite et d'abaisser la production de blé. La courbe d'offre de canola se déplacerait de manière comparable si le prix du blé augmentait.

L'effet du programme de stabilisation sur les quantités produites dans les Prairies dépendra des conditions relativement favorables ou défavorables auxquelles doit faire face le secteur agricole. Par intuition, cette observation paraît logique, puisque le programme a pour but principal de favoriser la stabilité du secteur agricole des Prairies, qui est caractérisé par de fortes fluctuations et par l'incertitude. Supposons, par exemple, que les prix des grains sont relativement élevés. En période de prix élevés, les agriculteurs ne s'attendent pas à obtenir un paiement en vertu du programme de stabilisation, mais ils doivent néanmoins continuer de verser leurs cotisations. Puisque le montant à contribuer est déterminé par la production brute, le programme de stabilisation aurait pour effet d'abaisser le prix des grains admissibles d'un montant égal à la cotisation, tandis que le prix des cultures non admissibles (dont les pois et les lentilles avant 1988) ne varierait pas.

Ce phénomène peut être représenté d'une autre manière. Si $p_w$, $p_c$ et $p_p$ sont les prix du blé, du canola et des pois respectivement, et si $q_w$, $q_c$ et $q_p$ sont les quantités correspondantes, les bénéfices ($\Pi$) que retire un agriculteur peuvent s'écrire ainsi :

$$\Pi = p_w q_w + p_c q_c + p_p q_p - \alpha(p_w q_w + p_c q_c) - c(q_w) - c(q_c) - c(q_c),$$

où $\alpha$ représente la cotisation au programme de stabilisation de la LSGO (entre 1 et 3 %) et $c(q_i)$ est la fonction de coût de la $i^e$ culture ($i = w, c, p$). Il faut noter que l'équation qui précède reflète les conditions antérieures à l'été de 1988, puisque les pois n'étaient pas admissibles au programme et que les producteurs n'avaient donc pas à verser de cotisations. L'équation peut se réécrire sous la forme suivante :

$$\Pi = p_w(1 - \alpha)q_w + p_c(1 - \alpha)q_c + p_p q_p - c(q_w) - c(q_c) - c(q_c),$$

Nous pouvons donc examiner l'effet de la LSGO en incorporant $\alpha$ dans les équations des courbes d'offre de chacune des cultures. Lorsque la valeur de $\alpha$ est portée de zéro à une valeur positive, les courbes d'offre de blé et de canola se déplacent vers le haut et la gauche, tandis que la courbe d'offre de pois se déplace vers le bas et la droite (graphique C-2). Durant les périodes où les prix sont relativement élevés, la LSGO a donc pour effet, en théorie, d'accroître la production des grains non admissibles au programme (par ex., la quantité de pois produite passe de $q_p$ à $q'_p$), mais de réduire la production de grains admissibles (la production de blé passe de $q_w$ à $q'_w$ et celle du canola, de $q_c$ à $q'_c$).

Quelle est l'importance de ces changements du point de vue de la quantité produite ? L'effet paraît être minime. Probablement pour deux raisons. Premièrement, lorsque les prix du blé et du canola sont relativement élevés, il est peu

probable que les agriculteurs se lancent dans une nouvelle culture, comme celle des pois, uniquement parce que le prix des cultures habituelles est abaissé de α %, surtout que α se situe entre 1 et 3 %. En d'autres termes, si le blé et le canola sont les cultures les plus rentables lorsque le prix est de $p_w$ ou de $p_c$, il est peu probable qu'une faible baisse de ces prix rendent soudainement ces cultures non profitables. Les agriculteurs ne réaffecteront donc vraisemblablement pas de vastes superficies à la culture de produits comme les pois plutôt qu'à celle du blé ou du canola. Il faut noter que les modifications à la LSGO annoncées en 1988 garantissent encore davantage que l'effet sur la production sera minime. Le fait d'ajouter des cultures spéciales aux grains admissibles au programme signifie que, durant les périodes où les prix sont relativement élevés, les cotisations auront pour effet de faire varier tous les prix d'un même pourcentage. Puisque les prix ne varieront pas les uns par rapport aux autres, il est peu probable que la quantité produite fluctue beaucoup.

Deuxièmement, les agriculteurs dont les rentrées brutes sont inférieures au maximum de 60 000 $ seront les seuls à enregistrer une baisse relative des prix du blé et du canola. Pour ces producteurs, le prix du blé ou du canola, moins la cotisation de α %, représente le revenu marginal tiré de la production d'un boisseau supplémentaire. Pour l'agriculteur dont les rentrées brutes dépassent la limite de 60 000 $, toutefois, le revenu marginal correspondrait exactement au prix du blé ou du canola puisque le producteur obtiendrait effectivement, pour le dernier boisseau produit, le plein prix, et non pas le prix réduit par la cotisation de α % au programme.

Lorsque les deux effets décrits précédemment sont combinés, il semble que la LSGO influera très peu sur les quantités produites en période de prix relativement élevés. Mais les répercussions ne sont peut-être pas les mêmes lorsque les prix sont bas. Plus précisément, il se peut que la LSGO fasse augmenter la production des cultures admissibles lorsque les prix s'effondrent.

En période de chute des prix, il est plus vraisemblable que les producteurs reçoivent un paiement en vertu du programme. Le montant versé à chaque agriculteur est établi en multipliant la part à laquelle il a droit par le montant total des paiements. Pour déterminer le montant total des paiements, on calcule l'écart entre les rentrées de fonds nettes dans l'Ouest pour l'année en cours et la moyenne pour les cinq années antérieures. La part à laquelle a droit l'agriculteur est calculée en comparant ses cotisations pour l'année en cours et les deux années antérieures avec les cotisations totales de tous les agriculteurs durant la même période.

L'effet du paiement sur le prix qu'obtiennent vraiment les agriculteurs est mis en évidence par l'examen des recettes que tire un agriculteur d'une de ses cultures – le blé, par exemple – s'il participe au programme de stabilisation. Si nous posons que $TVP_t$ désigne le montant total des paiements anticipés en vertu du programme durant la période $t$ et que $TL_t$ désigne les cotisations versées par tous les agriculteurs durant la période $t$, les bénéfices d'un producteur de blé pourraient s'écrire de la façon suivante :

$$\Pi_t = p_t q_t - \alpha p_t q_t + \frac{\alpha p_{t-2} q_{t-2} + \alpha p_{t-1} q_{t-1} + \alpha p_t q_t}{TL_{t-2} + TL_{t-1} + TL_t} TVP_t - c(q_t),$$

où $p$ et $q$ sont le prix et la quantité de blé au moment $t$. Lorsque la probabilité d'un paiement est relativement forte ($TVP_t > 0$), le prix qu'obtient vraiment un producteur de blé devient :

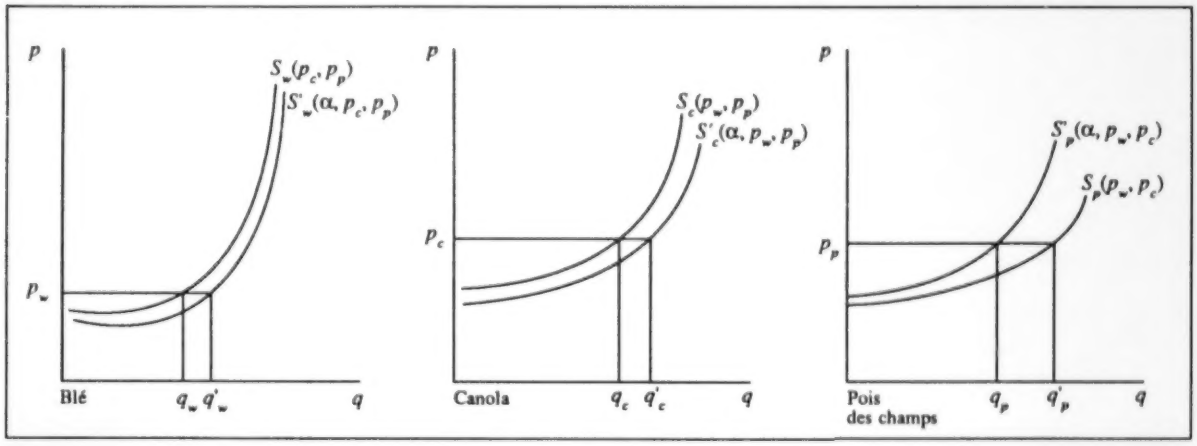
$$p_t \left(1 - \alpha + \frac{\alpha}{TL_{t-2} + TL_{t-1} + TL_t} TVP_t\right).$$

Ainsi, les années où les agriculteurs s'attendent à recevoir un paiement, il serait avantageux pour eux d'accroître leurs cotisations – par l'augmentation de la superficie de culture ou du rendement des cultures admissibles – en vue de recevoir un paiement plus élevé. Bien sûr, les cotisations de l'agriculteur restent assujetties au plafond de 60 000 $. Lorsque le prix des récoltes est faible, toutefois, un agriculteur peut ensemencer un plus grand nombre d'acres, sans dépasser la limite maximale. Ce plafond des cotisations restreint néanmoins la latitude qu'ont certains agriculteurs d'accroître leur production en vue de s'assurer le paiement le plus élevé possible en vertu du programme.

Un autre facteur peut limiter l'accroissement de la superficie de culture des agriculteurs. Pour tirer parti de la LSGO, il se pourrait que les agriculteurs aient à changer la rotation de leurs cultures. Par exemple, ils pourraient être amenés à reprendre la culture du blé, de l'orge ou du canola plutôt que celle des pois des champs, ou encore à réduire la jachère estivale. Ces changements comportent des coûts. Par exemple, la diminution des terres en jachère estivale augmentera le rendement à court terme, mais le réduira à long terme, à cause de l'assèchement du sol. Pour cette raison, les agriculteurs peuvent hésiter à modifier la rotation des cultures de manière à tirer parti du programme de stabilisation, si cette mesure risque de les pénaliser plus tard.

**Graphique C-3**

**Effet de la LSGO sur la production agricole dans les Prairies lorsque les prix des cultures sont faibles**




Ces considérations étant faites, examinons l'effet du programme de stabilisation en période d'effondrement des prix, qui est illustré au graphique C-3. Sans la LSGO, les courbes d'offre du blé, du canola et des pois des champs sont respectivement $S_w$, $S_c$ et $S_p$. L'entrée en vigueur de la LSGO engendre un déplacement vers le bas et la droite des courbes d'offre du blé et du canola, et vers le haut et la gauche de la courbe d'offre des pois. Ces courbes se déplaceront plus ou moins, le cas échéant, selon l'importance du paiement anticipé, le nombre d'agriculteurs qui n'ont pas versé la contribution maximale et les conséquences que peut avoir le changement de rotation des cultures. Il n'existe pas de théorie sur l'importance du déplacement des courbes.

L'analyse qui précède fait ressortir un aspect important, à savoir que la LSGO vise la stabilisation par la création d'un fonds tampon. Dans la documentation courante, l'entreposage est le mécanisme de stabilisation proposé. Au Canada, l'entreposage d'une récolte n'aurait pas de conséquences importantes du point de vue des prix mondiaux; l'incitation à entreposer est donc moins grande, puisque les agriculteurs n'y voient pas d'avantages immédiats. Toutefois, l'entreposage devrait être avantageux, même pour un pays comme le Canada dont l'économie est relativement petite, lorsque les prix sont susceptibles de croître à l'avenir. La politique idéale serait donc une combinaison des deux mécanismes, soit l'entreposage et le fonds tampon. La formule du fonds tampon a aussi été utilisée couramment dans les Prairies pour la viande rouge, parce que l'entreposage n'est pas une solution viable dans ce cas. Comme nous l'avons vu ailleurs, la création de fonds tampon pour la viande rouge est une formule nettement avantageuse[4].

## L'assurance-récolte

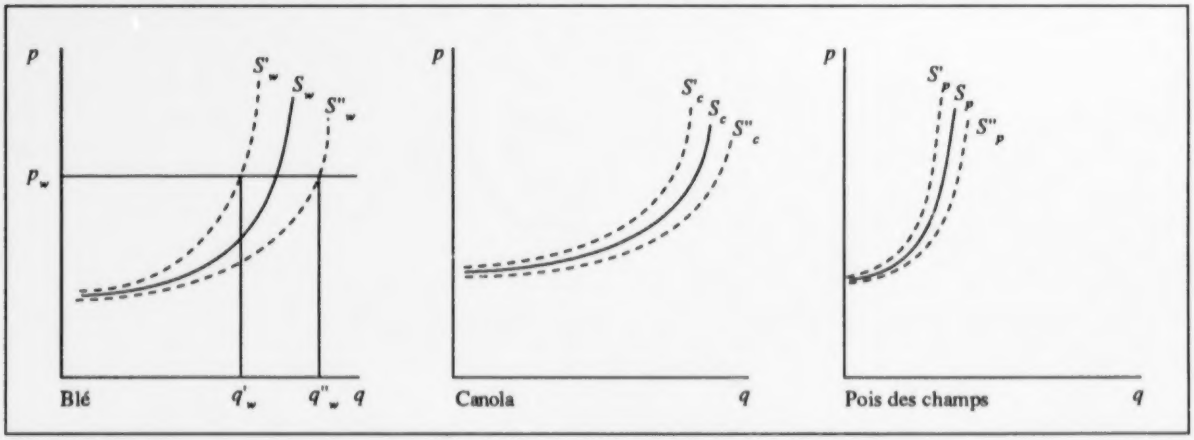
L'assurance-récolte est fournie en vertu d'un programme fédéral-provincial dont les modalités diffèrent d'une province à l'autre. En Alberta, en Saskatchewan et au Manitoba, les primes sont versées, à parts égales, par les producteurs et le gouvernement fédéral, tandis que le gouvernement de chaque province prend en charge les frais d'administration du programme sur son territoire. Les cultures admissibles en 1988 dans chacune des provinces des Prairies ont été énumérées au chapitre 7.

L'assurance-récolte offre une protection contre les pertes causés par des phénomènes naturels comme la sécheresse, les inondations, le gel, les incendies, le vent, les insectes et les maladies des plantes. Les primes varient selon la région, la culture et les risques, et sont déterminées suivant des principes actuariels sûrs, compte tenu des paiements effectués par le gouvernement sur une longue période. Les primes varient également en fonction du niveau de protection[5] demandé par le producteur. Elles sont abaissées pour les producteurs qui présentent le moins grand nombre de demandes.

L'assurance-récolte a pour principal effet de diminuer l'incertitude qui caractérise la production de céréales et d'autres cultures dans les Prairies. À tout le moins, les producteurs dont les récoltes sont mauvaises ou perdues en conséquence de phénomènes naturels sont protégés contre la fluctuation des rentrées et des revenus qu'ils auraient à subir en l'absence d'un tel programme.

**Graphique C-4**

**Courbes de l'offre anticipée de blé, de canola et de pois des champs dans les provinces des Prairies**



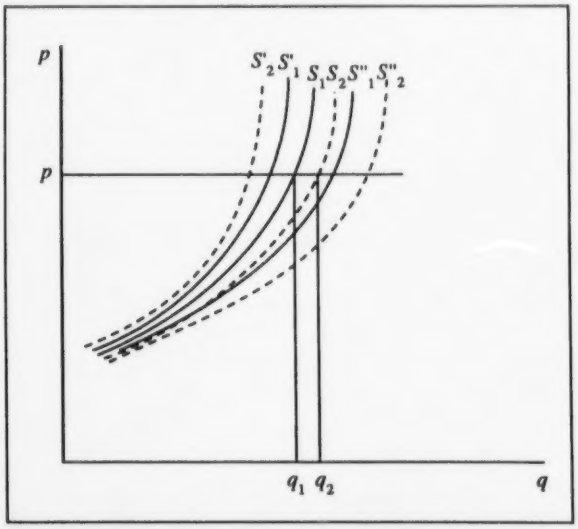

L'effet du programme peut être représenté par un graphique. Au graphique C-4 figurent les courbes d'offre du blé, du canola et des pois des champs dans la région des Prairies. Les courbes $S_w$, $S_c$ et $S_p$ sont des courbes de l'offre anticipée, parce qu'elles indiquent les récoltes anticipées de chaque produit à des prix donnés. Cependant, la production sera différente de celle qui est anticipée à cause de phénomènes comme le temps et les insectes. Par exemple, la production anticipée de blé est représentée par la courbe $S_w$, mais la production réelle peut correspondre à la courbe $S'_w$ l'année où les récoltes ont été mauvaises à cause des sauterelles ou de la sécheresse, ou à $S''_w$ une autre année où les pluies ont été abondantes et les conditions de culture bonnes. Si le programme d'assurance-récolte n'existait pas, le revenu des producteurs de blé fluctuerait entre $p_w q'_w$ et $p_w q''_w$. Il se produirait des variations semblables pour le revenu tiré des autres cultures.

L'assurance-récolte constitue un moyen d'atténuer les fluctuations par l'utilisation des revenus de bonnes années pour fournir une protection contre les mauvaises années. Elle peut aussi favoriser un accroissement de la production, dans la mesure où elle diminue les risques associés à la production. Examinons à nouveau les courbes qui figurent au graphique C-4. Elles sont ainsi tracées parce qu'il est supposé que les agriculteurs utiliseront une certaine quantité d'intrants comme des engrais et des insecticides. Si le temps et les autres conditions de culture sont bonnes, un niveau donné d'intrants devrait produire un rendement accru; si les conditions de culture sont mauvaises, ce sera le contraire.

Quels facteurs déterminent la quantité d'intrants à utiliser ? La décision est évidemment fonction de l'importance des risques associés à la production. Supposons que les agriculteurs limitent la quantité d'engrais épandue. Dans ce cas, la courbe de l'offre anticipée correspondrait à $S_1$ du graphique C-5. Si les agriculteurs épandent davantage d'engrais, la courbe de l'offre anticipée serait $S_2$. Il faut noter, toutefois, que l'épandage d'une plus grande quantité d'engrais fait augmenter non seulement la production anticipée mais aussi la variabilité de la production. Autrement dit, avec plus d'engrais, les récoltes seront beaucoup plus

**Graphique C-5**

**Effet de l'assurance-récolte sur la production prévue dans les provinces des Prairies**



abondantes si le temps et les autres conditions de culture sont favorables, mais le rendement sera beaucoup moins bon si les conditions sont mauvaises. Ces résultats sont mis en évidence par la comparaison de $S'_1$ et $S''_1$ avec $S'_2$ et $S''_2$.

En l'absence d'un programme d'assurance-récolte, les agriculteurs peuvent décider de ne pas prendre de risques et d'utiliser relativement moins d'engrais; bien que cela puisse diminuer le rendement et les bénéfices auxquels un agriculteur peut s'attendre, il peut juger cette ligne de conduite préférable si, en outre, le risque d'une mauvaise récolte est moins grand. Toutefois, s'il existe un programme d'assurance-récolte, les producteurs peuvent ne pas tenir compte de la possibilité qu'il y ait de mauvaises années, puisqu'ils savent, le cas échéant, qu'ils bénéficieront de l'assurance-récolte. Bien sûr, si tous les agriculteurs agissaient de la sorte, il y aurait, en moyenne, augmentation de la production. Cet effet est confirmé au graphique C-5 où, au prix $p$, la production prévue ($q_2$) est plus grande sous un régime d'assurance-récolte qu'elle ne l'est ($q_1$) en l'absence du régime.

Une hausse de la production est aussi à prévoir pour une autre raison. Puisque le gouvernement fédéral verse une contribution égale aux primes des producteurs, l'assurance-récolte n'est pas seulement un mécanisme de protection, mais aussi une forme de transfert du revenu. Par conséquent, les agriculteurs auront tendance à tenir compte encore moins des mauvaises années, de sorte que la courbe d'offre anticipée sous un régime d'assurance-récolte se situerait encore plus bas et plus à droite de celle que l'on obtiendrait sans assurance.

Dans l'analyse qui précède, il est supposé que les agriculteurs préfèrent toujours gagner plus que moins et qu'ils sont disposés à travailler pour y parvenir. Cependant, certains sont prêts à faire des compromis en matière de revenu pour pouvoir se livrer à d'autres activités à la ferme ou ailleurs. Si l'assurance-récolte permet à ces agriculteurs de gagner le même revenu qu'auparavant sans courir autant de risques, ils seront peut-être disposés à gagner un peu moins pour avoir la possibilité d'avoir d'autres activités. Si c'est le cas, l'assurance-récolte aura pour effet de diminuer plutôt que d'augmenter la production.

Il a été question jusqu'ici de monoculture. Dans le cas de la polyculture, il devient difficile de déterminer l'effet de l'assurance-récolte sur la production de chaque culture. Par exemple, si l'assurance-récolte avait pour effet d'atténuer les risques associés à certaines cultures comme les pois des champs, il y aurait lieu de s'attendre à un accroissement de la production de ces cultures. Mais il n'en est pas toujours ainsi. Pour la plupart des agriculteurs de la Saskatchewan, les nouvelles cultures présentent d'énormes risques rattachés non seulement à la production proprement dite, mais aussi aux techniques et aux biens d'équipement nouveaux. L'adoption des techniques de production de ces cultures occasionne souvent des coûts prohibitifs. L'assurance-récolte incitera les agriculteurs à abandonner une culture habituelle pour se livrer à une culture spéciale, uniquement si elle atténue suffisamment les risques des nouvelles cultures *par rapport* à ceux des cultures habituelles.

Il importe de préciser que l'assurance-récolte n'est pas une assurance-revenu. La protection prévue chaque année est fondée sur le prix du marché de l'année en question. En 1988, par exemple, le prix utilisé pour convertir en dollars le montant de l'assurance en fonction du rendement a été le prix en vigueur à la fin de l'hiver et au début du printemps.

## Le blé à double prix

Le programme du blé à double prix, qui est entré en vigueur en 1967, visait à stabiliser le prix du blé pour les producteurs et les consommateurs canadiens. Il a été abandonné le 1er août 1988. L'analyse qui suit fait ressortir l'effet de ce programme pendant qu'il était en vigueur.

La Commission canadienne du blé (CCB) établit le prix intérieur du blé en fonction du prix fixé pour les minotiers canadiens[6]. Avant le 1er août 1967, le prix fixé par la CCB pour le blé destiné à la consommation intérieure correspondait au prix d'exportation. Depuis, les prix sont différents. Le tableau C-1 indique les prix fixés pour le blé de printemps et le blé dur vendus aux minotiers canadiens, ainsi que les prix obtenus par les producteurs pour le grain vendu sur le marché intérieur pour consommation humaine. Il faut noter que le prix obtenu par les producteurs n'a pas toujours été égal au prix fixé pour les minotiers. De septembre 1973 à août 1978, les producteurs ont reçu un paiement d'appoint lorsque les prix à l'exportation étaient supérieurs à ceux que payaient les minotiers. Ce paiement a été versé par le gouvernement fédéral, qui prévoyait un montant maximal (tableau C-1).

En décembre 1978, le programme a été modifié pour que les minotiers paient le prix à l'exportation lorsque celui-ci se situait dans la fourchette établie par la loi. Lorsque le prix à l'exportation était à l'extérieur de la fourchette, les minotiers payaient le prix le plus ou le moins élevé, suivant que l'un ou l'autre était approprié. Durant cette période, les producteurs ont obtenu le prix payé par les minotiers. À compter du 1er août 1986, par suite d'une modification apportée à la politique visant le blé destiné à la consommation intérieure, la CCB a été autorisée à fixer les prix intérieurs à un niveau

**Tableau C-1**

**Prix intérieur du blé : prix payé par les minotiers et obtenu par les producteurs pour le blé de printemps et le blé dur, 1967-1987**

En dollars la tonne

| | Prix intérieur | | | |
|---|---|---|---|---|
| | Blé de printemps | | Blé dur | |
| | Prix payé par le minotier | Prix obtenu par le producteur | Prix payé par le minotier | Prix obtenu par le producteur |
| Le 1er août 1967 | 71,83 | 71,83 | 71,83 | 71,83 |
| Le 1er août 1972 | 71,83 | 110,23 | 71,83 | 110,23 |
| Le 20 juillet 1973 | Prix à l'exportation moins 36,74 | Prix à l'exportation moins 36,74 | Prix à l'exportation moins 36,74 | Prix à l'exportation moins 36,74 |
| Le 11 septembre 1973 | 119,42 | 119,42 plus 64,30 au maximum | 119,42 | 119,42 plus 91,86 au maximum |
| Le 1er août 1977 | 119,42 | 130,44 plus 64,30 au maximum | 119,42 | 130,44 plus 91,86 au maximum |
| Le 1er août 1978 | 119,42 | 119,42 plus 64,30 au maximum | 119,42 | 119,42 plus 91,86 au maximum |
| Le 1er décembre 1978 | 146,98 à 183,72 | 146,98 à 183,72 | 146,98 à 275,58 | 146,98 à 275,58 |
| Le 1er août 1980 | 183,72 à 257,21 | 183,72 à 257,21 | 183,72 | 183,72 |
| Le 1er décembre 1984 | Les prix ci-dessus; le prix de base (prix en entrepôt à Thunder Bay) a été remplacé par les prix moyens pondérés (en fonction du volume exporté) en entrepôt à Thunder Bay et à Vancouver. | | | |
| Le 1er août 1986 | 257,21 | 257,21 | 257,21 | 257,21 |

SOURCE Statistique Canada, *Survol de l'industrie meunière canadienne*, Division de l'agriculture et des ressources naturelles, n° 22-502 au catalogue, Ottawa, 1986.

situé entre 200 $ et 404 $ la tonne. De 1986 à la date d'abandon du programme, en 1988, la CCB a fixé le prix intérieur du blé à environ 257 $ la tonne.

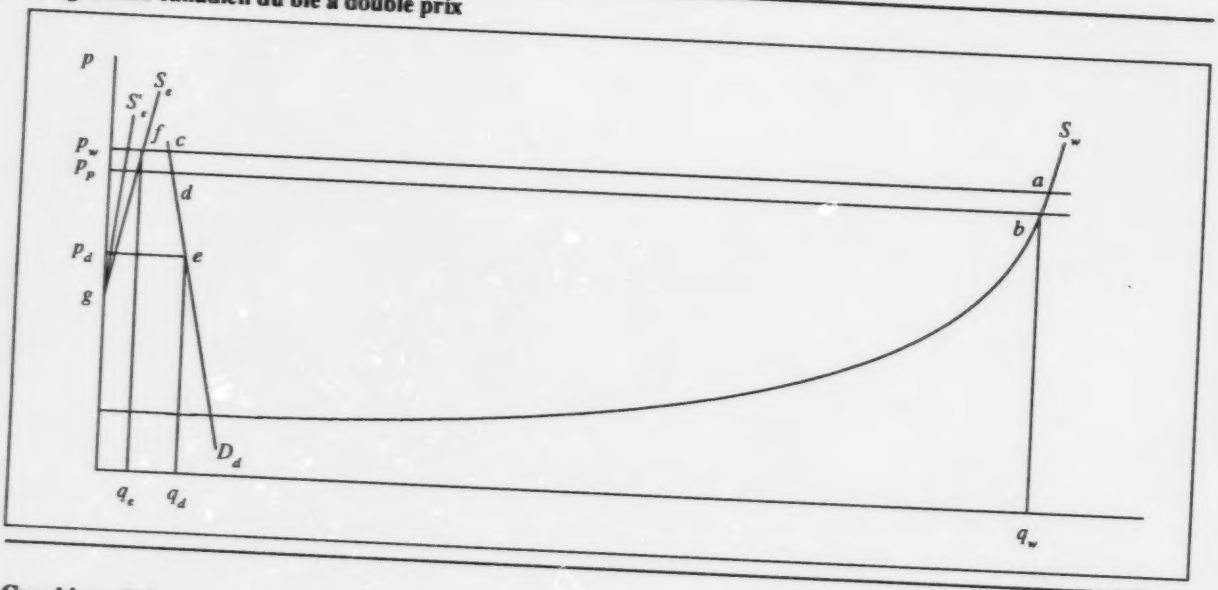
Les graphiques C-6 et C-7 illustrent l'effet du programme du blé à double prix sur l'agriculture canadienne[7]. Le prix mondial du blé vitreux de mouture au Canada est désigné par $p_w$ et le prix intérieur du blé vitreux par $p_d$. La demande intérieure de blé est illustrée par $D_d$, l'offre de blé de l'ouest du Canada par $S_w$, et celle de l'est du Canada par $S_e$. Au prix $p_d$ la consommation intérieure est égale à $q_d$. On suppose que le blé de mouture produit dans l'est du Canada est destiné à l'un ou l'autre marché (intérieur ou étranger) et qu'il se vend à prix plus élevé. Ainsi, la production de cette région, $q_e$, est fondée sur le prix intérieur $p_d$ ou sur le prix mondial $p_w$, suivant celui qui est le plus élevé. Lorsque $p_w$ est supérieur à $p_d$, la production $q_e$ est vendue sur le marché d'exportation.

En conséquence des activités de mise en commun de la CCB, les producteurs de l'Ouest obtiennent un prix pondéré, $p_p$, qui équivaut à la moyenne du prix intérieur $p_d$, et du prix mondial $p_w$, pondérée en fonction des volumes vendus sur chacun des marchés. Au prix $p_p$, les agriculteurs de l'Ouest produisent la quantité $q_w$. La majeure partie du blé produit dans l'Ouest est exportée ($q_w A_w$).

Lorsque le prix à l'exportation dépasse le prix plafond intérieur, les producteurs de l'Est continuent de retirer la

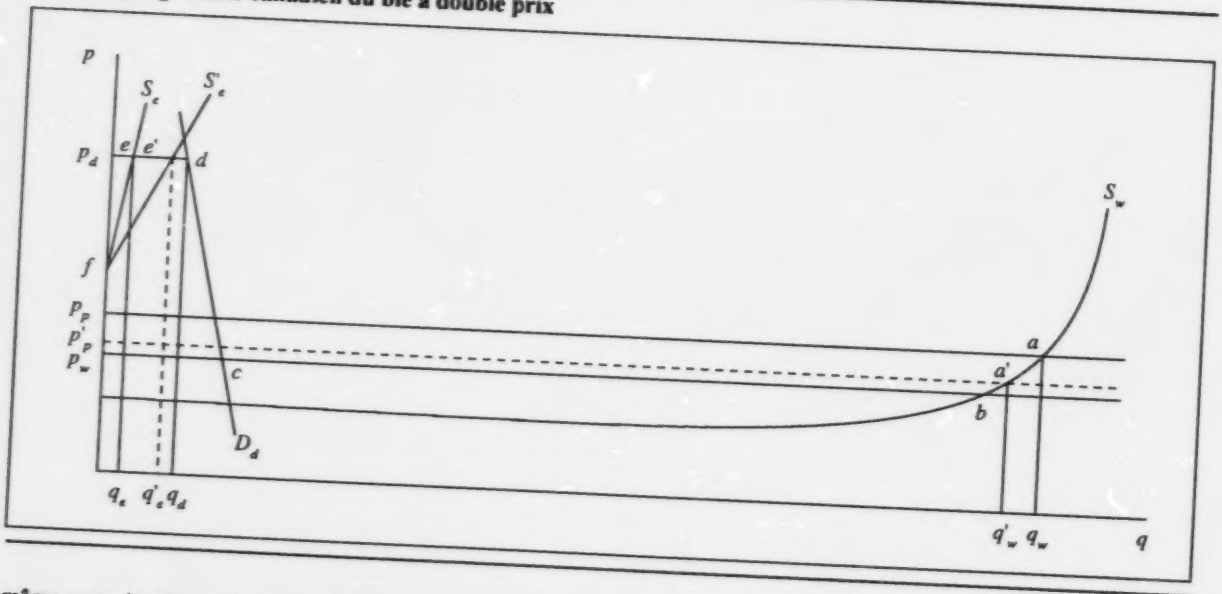
**Graphique C-6**

**Programme canadien du blé à double prix**




**Graphique C-7**

**Effet du programme canadien du blé à double prix**




même rente (surface $p_w fg$) qu'en l'absence du programme de double prix. En revanche, par rapport au montant qu'ils auraient gagné en l'absence du programme du blé à double prix, les producteurs de l'Ouest enregistrent, eux, une perte correspondant à la surface $p_w abp_p$. Ils sont donc défavorisés, tandis que les consommateurs et minotiers canadiens sont avantagés, puisque leur bien-être augmente d'une valeur égale à la surface $p_w cep_d$. Le coût total pour la société canadienne est représenté par la surface $abdc - p_p dep_d$.

Si le prix à l'exportation est moins élevé que le prix intérieur (graphique C-7), le programme du blé à double prix a un effet très différent. Comme nous pouvons le voir, $p_d$ est maintenant supérieur à $p_w$. Les producteurs de l'Est en

retirent un avantage correspondant à la surface $p_d ef$ et les producteurs de l'Ouest, à la surface $p_p abp_w$. Le bien-être des producteurs canadiens s'accroît, tandis que celui des consommateurs et minotiers canadiens s'affaiblit, avec une perte égale à la surface $p_w cdp_d$.

Nous venons d'examiner l'effet du programme du blé à double prix à un moment donné. Sur une période, toutefois, les résultats obtenus seraient sans doute très différents. Les producteurs de blé de mouture situés dans l'Est obtiennent toujours le prix le plus élevé, que ce soit le prix à l'exportation ou le prix intérieur. Par conséquent, les producteurs de l'est du Canada sont susceptibles d'accroître leur production de blé de mouture lorsque le prix intérieur dépasse le prix mondial. Cet effet est représenté au graphique C-7 par le déplacement de la courbe d'offre de $S_e$ à $S'_e$. En conséquence de ce déplacement, la production de blé dans l'est du Canada est portée à $q'_e$. Il en résulte une diminution du prix pondéré pour les producteurs de l'Ouest, de $p_p$ à $p'_p$, et de leur production, de $q_w$ à $q'_w$. Bien que le bien-être des consommateurs et des minotiers ne varie pas, il y a un important transfert de revenu des producteurs de l'Ouest à ceux de l'Est. En particulier, les premiers enregistrent une perte égale à la surface $p_p aa'p'_p$ et les seconds, un gain égal à la surface $ee'f$.

Le programme du blé à double prix a aussi probablement des effets différents, avec le temps, lorsque le prix à l'exportation surpasse le prix intérieur. Comme nous l'avons déjà mentionné, le blé vitreux n'est pas la principale culture des agriculteurs de l'Ontario, qui préfèrent en générale cultiver le blé tendre et le maïs, parce que le rendement est plus élevé et que le climat de l'Ontario convient mieux à la culture de ces céréales. Lorsque le prix à l'exportation du blé vitreux augmente, il s'ensuit généralement une hausse des prix des autres céréales. Partant, lorsque le prix à l'exportation du blé vitreux dépasse le prix intérieur, les producteurs de l'Ontario considèrent généralement que la culture de ces autres céréales est plus rentable. Ils auront donc tendance à abandonner la culture du blé vitreux, entraînant un déplacement de la courbe d'offre vers l'intérieur (de $S_e$ à $S'_e$ dans le graphique C-6). Le bien-être des consommateurs se maintient, tandis que celui des producteurs de l'Ouest s'améliore.

Pour les producteurs de blé de l'Ouest, le programme du blé à double prix présente à la fois des avantages et des inconvénients. Ils sont évidemment favorisés durant les périodes où le prix à l'exportation tombe plus bas que le prix intérieur ou lorsqu'un programme du gouvernement fait passer le prix intérieur au-dessus du prix à l'exportation. Mais, leur bien-être s'affaiblit avec le temps lorsque se maintient l'écart entre le prix intérieur et le prix à l'exportation, parce que les producteurs de l'Est chercheront à profiter de la hausse relative du prix intérieur.

## Le Programme spécial canadien pour les grains

En décembre 1986, le gouvernement a annoncé la création du Programme spécial canadien pour les grains (PSCG), auquel il a affecté un milliard de dollars. Ce programme visait à verser aux producteurs de cultures désignées[8] dans toutes les régions du Canada un paiement proportionnel à la baisse relative de prix attribuable à la guerre des prix sur le marché céréalier mondial. En particulier, le paiement à chaque producteur d'une culture admissible était calculé en multipliant le taux par boisseau de chaque grain par le rendement moyen dans la région visée par l'assurance-récolte où se situait le producteur et par le nombre d'acres affectés à cette culture. Les paiements en vertu du programme ont été effectués en deux versements, un premier de 300 millions de dollars au tout début de 1987 et un second, de 700 millions de dollars, au printemps de 1987. Le montant maximal qui peut être versé à chaque producteur détenteur d'un permis de la CCB, s'il est établi dans les Prairies, est de 25 000 $[9].

En décembre 1987, le gouvernement a annoncé que le PSCG serait prolongé et élargi de manière à rendre admissibles un plus grand nombre de cultures[10] ainsi que la jachère estivale dont le taux de paiement serait cependant plus faible (un acre de jachère équivalait à un tiers d'acre cultivé). Le montant total des paiements aux agriculteurs canadiens s'est élevé à 1,1 milliard de dollars, dont environ 900 millions ont été versés aux producteurs des Prairies.

Pour analyser l'effet du PSCG, il faut examiner le graphique C-8. L'offre de blé des producteurs canadiens est représentée par la courbe $S_w$, et la demande intérieure de cette céréale, par $D_d$. La courbe de l'offre est presque verticale pour les variations de la production $q_w$ parce qu'il est supposé que l'offre de blé est très peu élastique par rapport au prix. Si nous supposons que le Canada est un preneur de prix sur le marché mondial du blé, la demande intérieure et étrangère combinée correspond à la courbe $D_d cD_w$. S'il n'y a pas de distorsion sur le marché mondial, le prix en régime de libre-échange est $p_w$ et les exportations canadiennes sont égales à $q_d q_w$. Ces exportations reflètent le fait que la consommation intérieure est limitée à $q_d$ à cause du prix intérieur $p_d$, qui est nettement supérieur au prix mondial. Pour une analyse plus détaillée de cet aspect, se reporter à la section précédente, qui traite du programme du blé à double prix.

Supposons maintenant que des distorsions font diminuer le prix mondial à $p'_w$. La demande totale (étrangère et intérieure) devient maintenant $D_d D'_w$. À cause de cette baisse de prix et en l'absence de paiements d'appoint, les agriculteurs canadiens produisent la quantité $q'_w$ et enregistrent une perte de bien-être correspondant à *gfae*. La rente qu'ils perdent est transférée aux pays importateurs qui, d'après les quantités actuellement importées du Canada, réalisent un gain égal à la surface *fgeh*.

Quelles sont les répercussions des paiements d'appoint ? Supposons que le paiement d'appoint corresponde à l'écart entre $p_w$ et $p'_w$. Durant la campagne agricole 1986, le Programme spécial canadien pour les grains n'a pas eu d'effet sur la production. Malgré les longs débats soulevés par la question des paiements d'appoint et les pressions exercées à ce sujet au cours du printemps de 1986, le programme n'a été annoncé qu'en décembre. Si aucune limite n'est prévue pour les paiements d'appoint, le montant total transféré aux producteurs en conséquence correspondrait à la surface $p_w hep'_w$, puisque le paiement est calculé en fonction de la production totale. Le paiement n'engendre pas de perte sèche ni de coût de transfert.

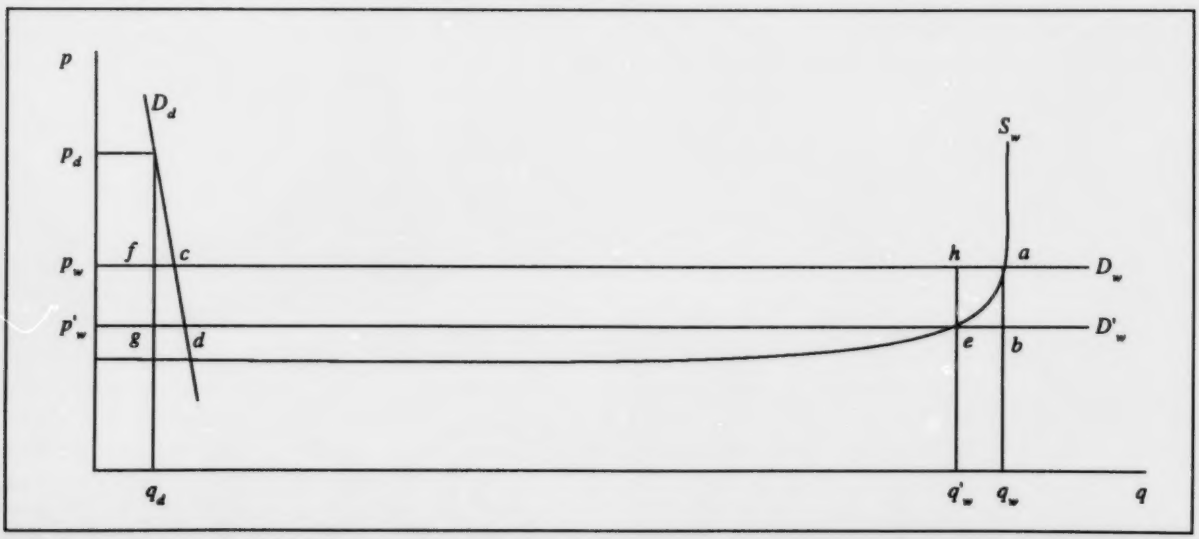
Le PSCG n'a pas influé sur les décisions en matière de production en 1986, mais il peut avoir eu un effet déterminant sur la superficie ensemencée au printemps de 1987. Bien que sa prolongation n'ait pas été annoncée avant l'ensemencement, certains agriculteurs s'attendaient à la mise en place d'un programme semblable (où les paiements seraient calculés en fonction de la superficie ensemencée seulement). Ces agriculteurs ont donc ensemencé un plus grand nombre d'acres pour s'assurer d'être admissibles au plus gros paiement possible. Comme le révèle l'analyse au chapitre 8, toutefois, il y a eu une diminution du nombre d'acres ensemencés en 1987, ce qui donne à penser que le PSCG n'a eu guère d'effet sur la production, surtout peut-être parce que les agriculteurs ne s'attendaient pas à ce qu'il soit permanent et qu'ils n'y ont donc pas participé.

Il est révélateur d'analyser l'effet d'un paiement d'appoint fondé sur la superficie ensemencée lorsque, par exemple, les agriculteurs s'attendent à ce que l'aide soit permanente. Vraisemblablement, le paiement devrait entraîner une augmentation de la superficie ensemencée et du rendement, ou des deux. Une hausse du prix de $p'_w$ à $p_w$ laisse croire que la quantité produite passerait à $q_w$. Un paiement d'appoint de $p_w - p'_w$ le boisseau représenterait un transfert de revenu aux agriculteurs d'un montant égal à $p_w abp'_w$. Le coût de ce transfert correspondrait à la surface *abe*, puisque l'existence d'un paiement d'appoint aurait favorisé une production accrue égale à $q'_w q_w$.

Il convient de préciser, toutefois, que le transfert n'engendre aucun coût si le prix en situation de libre-échange, $p_w$, sert de point de comparaison. Ce prix est utilisé parce qu'on

**Graphique C-8**

**Analyse des paiements d'appoint aux agriculteurs canadiens**

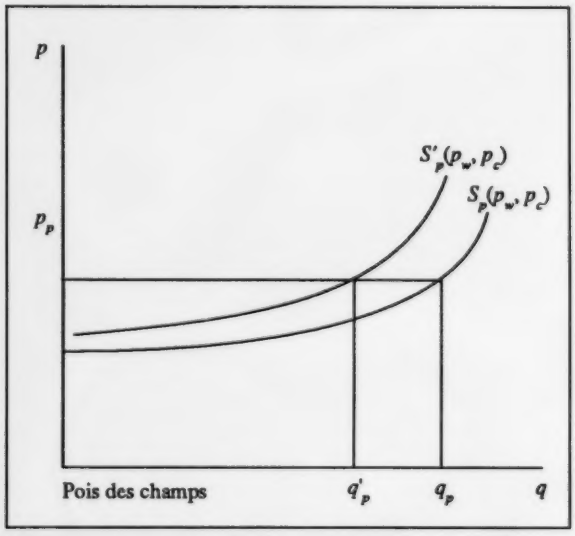


suppose que la quantité $q_w$ est le niveau de production correct dans un monde qui souhaite affecter les ressources de manière efficace. En fait, si $q_w$ est le niveau de production souhaité, il y aurait perte sèche si la production fléchissait à cause d'une baisse de prix. Autrement dit, une diminution du prix mondial causée par les actions d'autres pays n'implique pas nécessairement que le Canada doive abaisser sa production que l'affectation des ressources soit efficace.

Enfin, il faut signaler que, si certaines cultures (par ex., les pois et les lentilles) sont exclues du programme permanent de paiements d'appoint, une augmentation du prix de cultures comme le blé et le canola entraînerait un déplacement de la courbe d'offre des cultures spéciales vers l'intérieur (de $S_p$ à $S'_p$), ce qui ferait diminuer la production de ces cultures, de $q_p$ à $q'_p$ (graphique C-9).

**Graphique C-9**

**Analyse des paiements d'appoint aux agriculteurs canadiens – Effet sur les cultures spéciales**




Mais il ne faudrait pas croire que les résultats exposés ci-dessus révèlent les changements qui découleront du PSCG. Premièrement, les modifications apportées au PSCG en décembre 1987 font varier les réactions des agriculteurs au programme. Lorsque des cultures spéciales deviennent admissibles au PSCG, ce dernier a pour effet d'accroître les prix de toutes les cultures. Par conséquent, le programme ne devrait pas faire fléchir la production de cultures spéciales. En outre, à cause de l'admissibilité au programme des superficies en jachère estivale, les agriculteurs ne devraient pas réagir à la hausse des prix en ensemençant, en superficie, autant que ce qu'ils auraient fait autrement. Deuxièmement, le PSCG n'est pas considéré comme une forme d'aide permanente, comme nous l'avons supposé dans l'analyse. En l'absence d'un programme permanent, il est peu probable que les agriculteurs réaffectent leurs ressources de la manière proposée.

## La *Loi sur le transport du grain de l'Ouest* (LTGO)

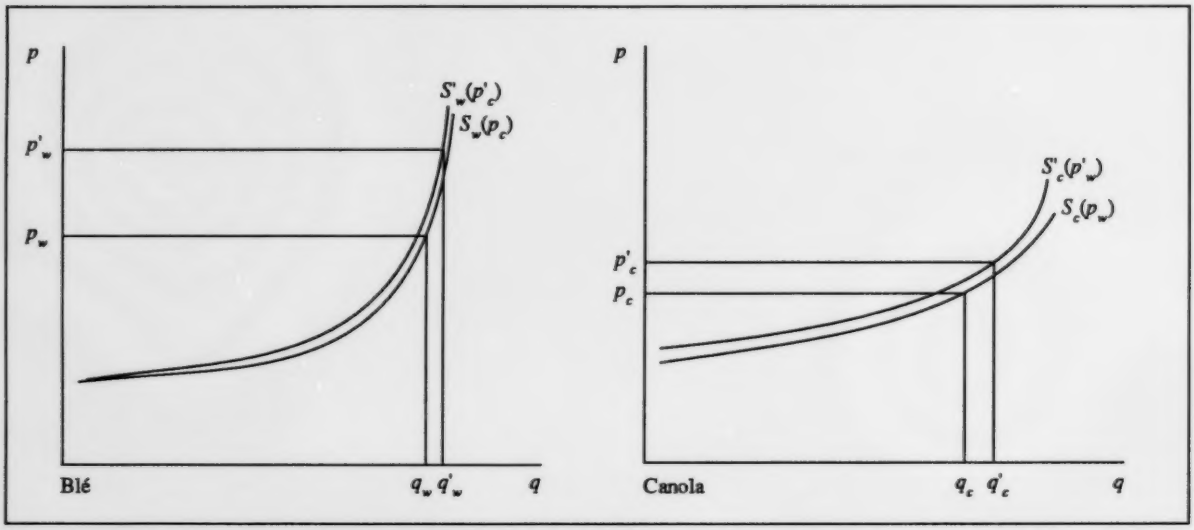
La LTGO est étroitement liée à la subvention du Nid-de-Corbeau. Cette subvention, qui faisait partie intégrante de la politique de colonisation de l'Ouest canadien, a permis l'acheminement du grain de l'Ouest aux ports et le transport, à des taux fixes, des biens des colons vers l'ouest du pays. Avec le temps, les sociétés ferroviaires se sont plaintes que les taux fixés étaient trop bas pour leur permettre de maintenir un système de transport convenable et efficace. Les éleveurs de bétail et les entreprises de transformation des produits céréaliers des Prairies ont aussi soutenu que la subvention du Nid-de-Corbeau les pénalisaient.

La *Loi sur le transport du grain de l'Ouest* a été adoptée en novembre 1983 pour remplacer la *Loi sur la passe du Nid-de-Corbeau*. La LTGO a pour objet de maintenir l'accès des producteurs des Prairies aux marchés céréaliers mondiaux et de protéger leur revenu contre une hausse des frais de transport. Elle prévoit une subvention fédérale annuelle pouvant atteindre 658 millions de dollars, qui est versée aux sociétés ferroviaires pour le transport de tous les grains admissibles entre les points d'expédition dans les Prairies et Thunder Bay, Churchill, Vancouver et Prince-Rupert[11]. Par conséquent, les céréaliculteurs des Prairies bénéficient de la subvention uniquement si leur grain est exporté de la région. Les années de faibles exportations, à cause des mauvaises récoltes ou des ventes réduites, le paiement global en vertu de la LTGO peut être inférieur à 658 millions de dollars, parce que les quantités acheminées seront faibles. La subvention est calculée en dollars la tonne et elle varie selon la distance entre le port et le point d'expédition dans les Prairies.

Le graphique C-10 permet d'analyser l'effet de la suppression totale des programmes de subventions au transport (en vertu de la convention du Nid-de-Corbeau ou de la LTGO) sur la production céréalière des Prairies. Ces programmes ont eu pour effet de hausser le prix des cultures admissibles. Supposons, par exemple, que les prix du blé et du canola augmentent de $p_w$ à $p'_w$ et de $p_c$ à $p'_c$, en conséquence des programmes de subventions au transport. La hausse du prix du blé occasionnera un déplacement vers le haut et la gauche

**Graphique C-10**

**Effet de l'aide au transport (subvention du Nid-de-Corbeau/LTGO) sur la production végétale dans les provinces des Prairies**




de la courbe d'offre de canola puisqu'à cause de cette augmentation, toutes choses étant égales par ailleurs, la production de blé sera plus profitable que toute autre culture dont le canola. Il en résultera donc un déplacement vers l'intérieur de la courbe d'offre de canola. Il en sera de même pour la courbe d'offre de blé.

Les récoltes de chaque céréale, $q'_w$ et $q'_c$, dépendront de l'importance de la hausse de prix et du déplacement des courbes d'offre. En théorie, toutefois, il y aura vraisemblablement une augmentation de la production de chacune parce qu'à cause de la hausse de prix, le coût d'option de la jachère estivale sera de plus en plus élevé. Il se peut donc que les subventions au transport entraînent la diminution des terres en jachère estivale et leur réaffectation à la culture. La sensibilité de la production de chaque culture à une augmentation de prix se mesure par l'élasticité de l'offre de la culture par rapport à son propre prix et par l'élasticité croisée.

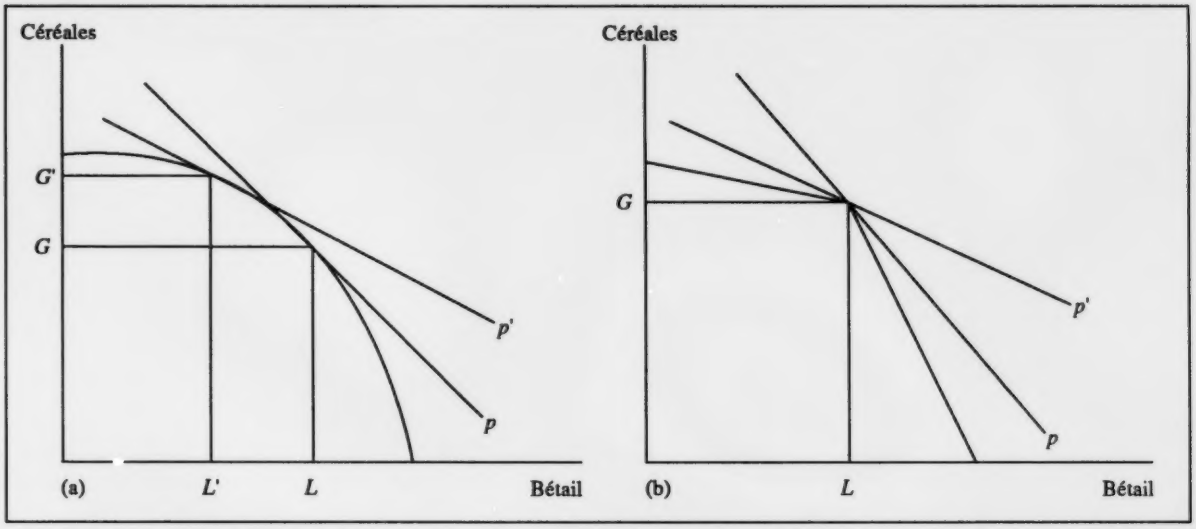
Les subventions au transport (Nid-de-Corbeau/LTGO) pourraient aussi influer sur l'élevage de bétail dans les Prairies. Le graphique C-11 indique la courbe des possibilités de production de grain et de bétail dans les Prairies. Une augmentation de prix du grain attribuable aux subventions de transport fera diminuer le rapport du prix du bétail à celui du prix du grain. La variation de ce rapport de $p$ à $p'$ [secteur (a)] occasionnera, à son tour, un accroissement de la production de grain de $G$ à $G'$ et une diminution de la production de bétail de $L$ à $L'$.

Il faut noter que les résultats présentés ci-dessus sont ceux que l'on obtient lorsque les subventions au transport en vertu de la convention du Nid-de-Corbeau et de la *Loi sur le transport du grain de l'Ouest* sont supprimées au lieu d'être versées aux sociétés ferroviaires. Supposons maintenant que la subvention du Nid-de-Corbeau n'est pas supprimée mais plutôt versée directement aux agriculteurs. Si la méthode de paiement consiste à rattacher le transfert à la quantité produite, il est probable que l'effet de la subvention sur le niveau de production sera le même que précédemment, c'est-à-dire que les agriculteurs recevront effectivement un paiement plus élevé qui les incitera vraisemblablement à accroître leur production. Comme dans le cas de la suppression complète de la subvention du Nid-de-Corbeau, il y a lieu de croire que le paiement de la subvention aux agriculteurs se traduira par un accroissement de la production.

Toutefois, les répercussions sur le secteur de l'élevage seront différentes, parce que le prix des aliments pour animaux sera inférieur à ce qu'il est lorsque la subvention du Nid-de-Corbeau est versée directement aux sociétés ferroviaires. Ainsi, le rapport du prix du bétail au prix des grains de provende devrait remonter à $p$ (graphique C-11) et la production de bétail devrait augmenter.

**Graphique C-11**

**Effet de l'aide au transport (subvention du Nid-de-Corbeau/LTGO) sur la production céréalière et animale dans les provinces des Prairies**




Les résultats théoriques que nous venons de présenter montrent l'effet anticipé des subventions au transport en vertu de la convention du Nid-de-Corbeau et de la LTGO. Sur le plan empirique, l'ampleur des effets dépendra de l'importance des paramètres qui sous-tendent les courbes d'offre, des courbes des possibilités de production, ainsi que de la hausse des prix occasionnée par les subventions au transport. Par exemple, si les subventions en vertu de la convention du Nid-de-Corbeau et de la LTGO ont un effet minime sur les prix, si les courbes d'offre sont relativement inélastiques et si les prix des récoltes ont peu d'effet sur la superficie des terres en jachère estivale, les subventions influeront peu sur la production de céréales et d'oléagineux. Parallèlement, si la courbe des possibilités de production épouse la forme apparaissant dans le secteur (b) du graphique C-11, le déplacement de la ligne de prix, de $p$ à $p'$, aura une incidence négligeable, voire nulle, sur le niveau relatif de production de grain et de bétail. Les estimations empiriques de l'ampleur des changements examinés ici sont présentées au chapitre 8.

## Notes

### Chapitre 1

1 Statistique Canada, *Survol de l'industrie meunière canadienne*, Division de l'agriculture et des ressources naturelles, n° 22-502 au catalogue, Ottawa, 1986.

2 Agriculture Canada, « Le défi des années 80... Une stratégie agro-alimentaire pour le Canada », document de travail, Ottawa, 1981.

3 W. H. Furtan, T. Y. Bayri, R. Gray et G. G. Storey, *Perspectives du marché des céréales*, étude préparée pour le Conseil économique du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1989.

4 Colin Carter, Alex McCalla et Andrew Schmitz, *Le Canada et le marché mondial des céréales – Tendances, politiques et perspectives*, étude préparée pour le Conseil économique du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1989.

5 Conseil économique du Canada, *Maîtriser les risques – Un rapport sur le secteur céréalier des Prairies*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1988.

6 Certains prétendent, pour que le processus du GATT soit fructueux, qu'il faudra indemniser d'une façon quelconque ceux qui souffriront d'une libéralisation du commerce; voir A. Schmitz, « GATT and agriculture: The role of special interest groups », *American Journal of Agricultural Economics* (à paraître).

7 Un argument analogue est avancé par Gilson dans ses remarques sur le groupe de travail de 1969 sur l'agriculture auquel il avait participé; voir J. C. Gilson, « The Agricultural Task Force Report: The benefit of hindsight », *Revue canadienne d'économie rurale*, vol. 28, 1980, p. 1-10.

### Chapitre 2

1 V. C. Fowke, *The National Policy and the Wheat Economy*, Toronto, University of Toronto Press, 1957.

2 Les chapitres 7 et 8 de la présente étude portent sur les paiements de transfert dont a bénéficié l'agriculture des Prairies au cours de la période 1950-1987. Comme nous l'avons déjà dit, ce n'est que durant les années 80 que ces paiements ont été substantiels.

3 En vertu du principe de la gestion de l'offre, le prix d'un produit n'est pas déterminé par les forces du marché, mais plutôt au moyen d'une formule de calcul du coût de production. Pour éviter que le prix qui repose sur le coût de production donne lieu à une surproduction, les agriculteurs sont assujettis à des quotas qui leur dictent la quantité qu'ils peuvent produire. Ces quotas sont fixés par les organismes nationaux de gestion de l'offre de chacun des produits. Pour un examen du rôle joué par la gestion de l'offre dans la stabilisation des prix, voir L. J. Martin et T. K. Warley, « The role of marketing boards in stabilizing commodity markets », *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 60, 1978, p. 878-884.

4 Voir C. A. Carter et A. Schmitz, « Cattle feeding in western Canada: The economics of its location », *Agribusiness*, vol. 2, n° 1, 1986, p. 119-135.

5 Voir Carter et collab., *Le Canada et le marché mondial des céréales*.

6 Dans le chapitre 5, nous proposons un cadre théorique permettant de comprendre la tendance à la baisse des prix réels des céréales et l'instabilité des marchés agricoles.

7 Voir D. E. Hathaway, *Agriculture and the GATT: Rewriting the Rules*, Washington, Institute for International Economics, 1987.

8 La région des Prairies dépend beaucoup de l'exportation de canola et les superficies ensemencées au canola y ont augmenté considérablement dans les années 80. Le Japon est un des principaux marchés du canola. Les exportations de canola à l'état brut ont augmenté de façon marquée, mais les exportations d'huile de canola n'ont pas progressé autant. En fait, les efforts déployés pour expédier de l'huile de canola vers le Japon ont généralement échoué, surtout à cause des politiques protectionnistes de ce pays.

9 On attribue, du moins en partie, la stabilité du prix mondial du blé durant cette période au rôle de premier plan joué par les États-Unis et par le Canada; voir A. F. McCalla, « A duopoly model of world wheat pricing », *Journal of Farm Economics*, vol. 48, 1966, p. 711-727. Lorsque la CEE est devenue un important exportateur durant les années 80, il est devenu plus difficile de maintenir la stabilité par le biais des ententes commerciales. Cet aspect est étudié de façon plus détaillée dans le chapitre 9.

10 Le *farm bill* américain de 1981 comprenait deux éléments majeurs : un prix cible et le *loan rate*. Le « prix cible » est le prix que touchent les agriculteurs s'ils participent au

programme agricole et s'ils cessent d'utiliser une certaine partie de leurs terres. Le *loan rate* est le prix que doivent payer les producteurs des États-Unis pour emprunter auprès de l'État – plus exactement, auprès de la *Commodity Credit Corporation* (CCC) – en mettant leur production en garantie. Si, au moment de rembourser l'emprunt, le prix mondial est supérieur au *loan rate*, les producteurs vendent leur grain au prix mondial et remboursent leur emprunt au moyen du produit de la vente. Si le prix mondial est inférieur au *loan rate*, le producteur manque à ses engagements et il doit laisser l'État prendre possession de la production qui avait servi de garantie.

Le *loan rate* constitue un minimum sous lequel le prix mondial ne peut descendre. Si cela se produit, les producteurs continuent d'approvisionner l'État en stocks de grain. Le retrait de ces stocks du marché fait monter le prix mondial; il ne cesse, ainsi que la hausse de prix, que lorsque le prix mondial rejoint le *loan rate*. Donc, lorsqu'un surplus de stocks est la source de pressions à la baisse sur le prix, le prix ne peut pas descendre sous le *loan rate*. Les dispositions du *farm bill* de 1981 ont relevé le prix cible et le *loan rate*.

11 Voir les commentaires de Robert Thompson, « U.S. farm policy: Implications for the future », compte rendu de l'Assemblée annuelle de 1986 de la Société canadienne d'économie rurale et de gestion agricole, *Revue canadienne d'économie rurale*, vol. 34, mai 1987, p. 101-108.

12 On estime que la baisse du *loan rate* américain a coûté au moins 1 milliard de dollars aux Prairies en 1986; voir A. Schmitz et C. Carter, « A sectoral perspective: Agriculture », *Perspectives on a U.S.-Canadian Free Trade Agreement*, ouvrage publié sous la direction de R. M. Stern, P. H. Trezise et J. Whalley, Washington, The Brookings Institution, 1987.

13 Voir Carter et collab., *Le Canada et le marché mondial des céréales*. Cet ouvrage contient une étude détaillée du rôle du Canada dans le commerce céréalier international. Les auteurs examinent en profondeur les programmes de la CEE et des États-Unis et ils analysent la guerre des subventions aux exportations qui secoue le marché du grain.

14 Voir Schmitz et Carter, « A sectoral perspective: Agriculture ».

## Chapitre 3

1 Contrairement aux années 30, alors que l'aide de l'État était négligeable, la crise des années 80 a vu les gouvernements fédéral et provinciaux réagir. L'importance de cette réaction est décrite dans les chapitres 7 et 8.

2 Mais ce ne sont pas tous les agriculteurs qui ont profité de l'adoption de la *Loi de stabilisation concernant le grain de l'Ouest*. Durant la campagne agricole 1985-1986, 79,3 % des producteurs de la région de croissance de la Commission canadienne du blé avaient participé au programme. Durant la campagne agricole 1986-1987, le taux de participation était de 82,5 %.

3 D'après le Conseil économique du Canada, une ferme est jugée viable si, déduction faite des dépenses annuelles d'exploitation de la ferme – y compris les paiements annuels du capital et des intérêts –, la famille dispose encore d'un revenu assez élevé pour couvrir ses frais de subsistance. Une ferme est jugée non viable lorsque les dépenses pour la ferme dépassent le revenu familial; voir Conseil économique du Canada, *Maîtriser les risques*, chapitre 6.

4 L'indice des prix des facteurs de production agricoles (base 100 en 1981) pour l'ouest du Canada était de 86,8 en 1980 et de 108,0 en 1985; voir Agriculture Canada, *Guide des données statistiques agricoles*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1986.

5 Des données du Rapport du Comité permanent de l'agriculture le confirment. En 1987, environ 13,2 % des agriculteurs qui étaient des céréaliculteurs et des producteurs d'oléagineux n'étaient pas solvables ou éprouvaient de graves difficultés financières. À titre de comparaison, cette proportion s'élevait à 5,5 % pour les producteurs laitiers, à 8,1 % pour les éleveurs de bovins et à 10,6 % pour les éleveurs de porcs (signalons qu'ils s'agit, pour cette dernière catégorie d'agriculteurs, d'une nette amélioration par rapport à 19,4 % en 1985); voir Canada, Chambre des communes, *Le problème de 22 milliards de dollars : solutions possibles de restructuration de la dette agricole*, rapport du Comité permanent de l'agriculture, Ottawa, juillet 1988.

## Chapitre 4

1 Saskatchewan Wheat Pool, *A Study of Farm Credit and Land Transfer Policy Options*, rapport d'un groupe d'étude, juin 1986.

2 Canada, Chambre des communes, *Le problème de 22 milliards de dollars*.

3 Conseil économique du Canada, *Maîtriser les risques*, chapitre 6, tableau 6-7.

4 Voir Carter et collab., *Le Canada et le marché mondial des céréales*.

5 K. Rosaasen et A. Schmitz, « The Saskatchewan beef industry: Constraints and opportunities for growth », bulletin technique BL:84-02, Département d'économie agricole, Université de la Saskatchewan, Saskatoon, mars 1984. Un autre facteur qui a peut-être contribué à l'abandon de l'élevage du bétail est l'introduction d'une assurance-récolte au début des années 70. Les agriculteurs considèrent généralement l'assurance-

récolte comme une façon de réduire les risques, ce qu'ils faisaient auparavant en produisant du bétail.

6 Saskatchewan Agriculture, *Statistiques agricoles, 1986*, p. 85; et Commission d'enquête sur la manutention et le transport des grains (Commission Hall), *Les grains et le transport ferroviaire dans l'Ouest canadien : rapport de la Commission d'enquête sur la manutention et le transport des grains*, vol. 1, 1977, Ottawa, la Commission, p. 48.

7 Cette situation a fait l'objet d'un article d'Andrew Nikiforuk, « Harvest of despair », dans le cahier « Report on Business » du *Globe and Mail*, Toronto, juin 1988.

## Chapitre 5

1 T. W. Schultz, *Agriculture in an Unstable Economy*, New York, McGraw-Hill, 1945.

2 A. Ulrich et H. Furtan, « An investigation into the rates of return from the Canadian crop breeding program », Département d'économie agricole, Université de la Saskatchewan, Saskatoon, 1985 (et bibliographie).

3 Voir Carter et collab., *Le Canada et le marché mondial des céréales*.

4 Voir W. W. Cochrane, *Farm Prices: Myth and Reality*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1958.

5 La formule de capitalisation,

$$V = \frac{R}{r - g},$$

est largement utilisée par les auteurs qui traitent du prix des terres, même si on a souligné que les hypothèses qui la sous-tendent peuvent ne pas se concrétiser dans les données empiriques. Néanmoins, cette formule est utile pour illustrer l'importance des prévisions; voir J. Stephen Clark et Murray Fulton, « Expectations and land values », document de travail, Département d'économie agricole, Université de la Saskatchewan, Saskatoon, 1988. Ce document traite aussi de plusieurs autres concepts dont nous parlons plus loin.

6 P. M. Raup, « The growing sensitivity of U.S. agriculture to world events » dans *U.S. Farm Policy in a World Dimension*, Agricultural Experiment Station Publication, n° 305, Columbia (Missouri), University of Missouri, 1983, p. 37-38.

## Chapitre 6

1 En des termes plus exacts, les quatre motifs d'intervention seraient les suivants : 1) corriger les imperfections du marché ou en combler les lacunes; 2) assurer la distribution du revenu; 3) fournir des biens collectifs ou ceux qui offrent un rendement grandissant; et 4) compenser les effets externes. Voir J. E. Stiglitz, « Some theoretical aspects of agricultural policies », *Research Observer*, vol. 2, n° 1, 1987, p. 43-60.

2 Voir M. Fulton, « Canadian agricultural policy », compte rendu de l'Assemblée annuelle de 1986 de la Société canadienne d'économie rurale et la gestion agricole, *Revue canadienne d'économie rurale*, vol. 34, mai 1987, p. 109-126; voir aussi Grace Skogstad, *The Politics of Agricultural Policy-Making in Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1987, pour une analyse plus poussée de l'effet de la structure fédérale du Canada sur la politique agricole canadienne.

3 Voir Ulrich et Furtan, « Canadian crop breeding program ». Des résultats semblables pour les États-Unis sont présentés dans l'étude pionnière de Griliches sur les taux de rendement de la recherche sur le maïs hybride. Voir Zvi Griliches, « Research costs and social returns: Hybrid corn and related innovations », *Journal of Political Economy*, vol. 66, octobre 1958, p. 41-51.

4 D'après les estimations d'Ulrich et de Furtan, le rapport avantages-coûts de la recherche sur le blé au Canada a été de 28:69, et de 41:61 dans le cas du colza. Voir Ulrich et Furtan, « Canadian crop breeding program ».

5 Voir Schultz, *Agriculture in an Unstable Economy*.

6 Voir J. D. Forbes, R. D. Hughes et T. K. Warley, *L'intervention de l'État dans le secteur agricole du Canada*, étude publiée conjointement par le Conseil économique du Canada et l'Institut de recherches politiques, Ottawa, 1982. Voir aussi A. Schmitz, « Supply management in Canadian agriculture: An assessment of the economic effects », *Revue canadienne d'économie rurale*, vol. 31, 1983, p. 135-152; et R. E. Just, D. L. Hueth et A. Schmitz, *Applied Welfare Economics and Public Policy*, Englewood Cliffs (New Jersey), Prentice Hall, 1982.

7 Pour une analyse de l'affectation efficace des ressources et de la recherche de la rente dans l'économie canadienne, voir M. D. Faminow et B. L. Benson, « Rent seeking and supply management in Canadian agriculture », *Revue canadienne d'économie rurale*, vol. 32, n° 3, novembre 1984, p. 548-558; et K. F. Harling et R. L. Thompson, « The economic effects of intervention in Canadian agriculture », *Revue canadienne d'économie rurale*, vol. 31, n° 2, juillet 1983, p. 153-176.

8 Pour un examen de cette question dans le contexte de l'agriculture canadienne, voir Faminow et Benson, « Rent seeking and supply management ».

9 Voir W. D. Coleman, « Analysing the associative action of business: Policy advocacy and policy participation », *Administration publique du Canada*, vol. 28, 1985, p. 413-433.

10 Voir Schmitz, « Supply management in Canadian agriculture ».

11 Les effets de la politique agricole sur la structure du secteur agricole, les collectivités rurales et les fermes familiales pourraient aussi servir de critères d'évaluation de la politique agricole. Voir Organisation de coopération et de développement économiques, *Politiques nationales et échanges agricoles*, Paris, 1987. Ces critères ne sont pas examinés explicitement dans le présent rapport, mais ils sont néanmoins mentionnés dans l'analyse des critères retenus.

12 Voir Saskatchewan Wheat Pool, *Farm Credit and Land Transfer Policy*.

13 D'après Jay Henryk (administrateur adjoint de la Société du crédit agricole chargé des prêts en Saskatchewan), environ 90 % des terres saisies sont louées à nouveau par l'emprunteur. Voir M. Marud, « Many farm foreclosures looming », *Star-Phoenix*, Saskatoon (Saskatchewan), le 25 août 1988, cahier B, p. 7.

14 La théorie suivant laquelle la fluctuation de la valeur des actifs ne reflète pas nécessairement la variation de la productivité est examinée plus à fond dans A. P. Lerner, *The Economics of Control: Principles of Welfare Economics*, New York, Macmillan, 1944.

15 Il est intéressant de noter qu'il existe des déclarations et des théories relatives à l'effet qu'ont les programmes agricoles américains sur la valeur des terres aux États-Unis, mais qu'il n'y a pratiquement pas d'études empiriques sur leurs répercussions. Voir G. C. Rausser et K. R. Farrell, *Alternative Agricultural and Food Policies and the 1985 Farm Bill*, Resources for the Future, Washington (D.C.), United States Government Printing Office, 1985.

16 Gouvernement du Canada, *Agriculture canadienne des années 70*, rapport de la Commission de planification de l'agriculture canadienne, Ottawa, Imprimeur de la Reine, décembre 1969.

17 Agriculture Canada, *Guide des données statistiques agricoles*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1986.

18 T. K. Warley, « Issues facing agriculture in the GATT negotiations », *Revue canadienne d'économie rurale*, vol. 35, 1987, p. 515-534.

19 Voir Carter et collab., *Le Canada et le marché mondial des céréales*.

20 Voir Carter et collab., *Le Canada et le marché mondial des céréales*.

21 Le Groupe de Cairns est composé de l'Argentine, de l'Australie, du Brésil, du Canada, du Chili, de la Colombie, de la Hongrie, de l'Indonésie, de la Malaisie, de la Nouvelle-Zélande, des Philippines, de la Thaïlande et de l'Uruguay. Voir Warley, « Issues facing agriculture in the GATT negotiations », pour un examen plus poussé du Groupe de Cairns, du comité de l'OCDE et de la position du Canada sur la réforme du commerce de produits agricoles.

22 Pour une excellente analyse des questions en cause dans les négociations du GATT et de la position des principaux pays participants, voir Warley, « Issues facing agriculture in the GATT negotiations ».

23 Voir Warley, « Issues facing agriculture in the GATT negotiations ».

24 Voir Warley, « Issues facing agriculture in the GATT negotiations ».

## Chapitre 7

1 Voir Fowke, *The National Policy and the Wheat Economy*. Comme nous l'avons dit dans le chapitre 2, le gouvernement fédéral a également participé à la promotion du développement agricole en ayant recours à des stations de recherche agricole et grâce aux dispositions du Nid-de-Corbeau, qui ont permis d'abaisser les tarifs de transport ferroviaire des effets personnels des colons vers l'ouest du Canada et des céréales qui étaient acheminées vers l'Est à partir de la région des Prairies.

2 La Commission canadienne des grains (CCG) est une des institutions qui ont vu le jour durant cette période. C'est le principal organisme de réglementation de l'industrie céréalière canadienne. Son rôle consiste entre autres à homologuer de nouvelles variétés de céréales, à fixer les frais et les tarifs d'utilisation des silos et à établir les divers poids et mesures. Pendant de nombreuses années, la CCG s'est refusée à homologuer au Canada de blés fourragers à rendement élevé et à faible teneur protéique, même si ces variétés étaient utilisées dans de nombreuses régions du monde. De l'avis de la CCG, à moins qu'on puisse différencier visuellement ces variétés du blé de qualité supérieure qui est devenu la marque de commerce du Canada, leur homologation ne ferait que contaminer le blé canadien et en réduirait par le fait même la qualité. Toutefois, sous l'effet des pressions exercées par plusieurs groupes, la CCG a finalement homologué une variété de blé appelée HY320 vers le milieu des années 80; elle en a fait autant dernièrement pour la variété Oslo. Autrement dit, alors qu'avant les années 80, la loi les obligeait à limiter leur production à des blés panifiables, les producteurs peuvent maintenant cultiver à la fois des blés fourragers et des blés à pain.

3 Voir Fowke, *The National Policy and the Wheat Economy*. En 1949, le monopole de la CCB a été étendu à l'avoine et à l'orge.

4 Le mandat de la Commission canadienne du blé en fait l'unique exportateur de blé pour la région des Prairies. La Commission fixe un prix initial pour le blé, l'orge et l'avoine,

et contrôle les livraisons des agriculteurs au moyen de quotas. Elle se sert aussi de la notion de mise en commun, en vertu de laquelle tous les producteurs touchent le même prix pour une variété donnée de grain, indépendamment du moment où elle est vendue durant une campagne agricole donnée.

Une fois que les prix initiaux sont annoncés par la CCB, ils deviennent des prix de soutien; en effet, si, à la fin de la campagne agricole, les ventes de la CCB ne sont pas assez élevées pour que le fonds de mise en commun puisse couvrir ces prix, les différences sont comblées par le gouvernement fédéral. Avant les campagnes agricoles 1985-1986 et 1986-1987, le gouvernement fédéral injectait rarement des fonds dans le compte de mise en commun et, lorsqu'il l'a fait, le versement était minime. Mais durant la seconde moitié des années 80, le gouvernement fédéral a fait des paiements importants qui ont dépassé les 300 millions de dollars. Durant cette période, c'est le compte de mise en commun de l'orge qui affichait le plus lourd déficit.

5 Voir Skogstad, *The Politics of Agricultural Policy-Making in Canada*, pour une analyse de certains des changements qui ont été apportés aux politiques durant cette période, notamment l'adoption de la *Loi sur la stabilisation des prix agricoles* en 1958 et la création de la Société du crédit agricole en 1959.

6 Voir McCalla, « A duopoly model of world wheat pricing ».

7 Certains prétendent que lorsque l'Australie est devenue un important producteur, au début des années 70, le marché mondial du blé a cessé d'être un duopole pour devenir un triopole; voir C. M. Alaouze, A. S. Watson et N. H. Sturgess, « Oligopoly pricing in the world wheat market », *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 60, 1978, p. 173-185.

Il est intéressant de noter que le Programme de réduction des stocks de céréales (LIFT) ait été mis en œuvre en 1970. Cela était dû aux surplus de blé de la fin des années 60, qui ont incité le gouvernement fédéral à offrir des stimulants aux producteurs pour qu'ils réduisent leurs superficies ensemencées au blé. À cause de ce programme, une somme de 63 millions de dollars a été versée aux agriculteurs, et les superficies ensemencées ont diminué de 24,4 millions d'acres en 1969 à 12 millions en 1970. Quant à la production, elle a diminué de 652 à 313 millions de boisseaux. Le programme n'a été en vigeur qu'en 1970. Son introduction est une des preuves qu'en 1970, le gouvernement fédéral croyait que le Canada avait encore assez de pouvoir sur le marché mondial pour agir sur le prix du blé.

8 Voir G. E. Schuh, « The new macroeconomics of agriculture », *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 58, décembre 1976, p. 802-811.

9 Voir Skogstad, *The Politics of Agricultural Policy-Making in Canada*.

10 Voir Fowke, *The National Policy and the Wheat Economy*.

11 A. M. Carlos, « Land use, supply, and welfare distortions induced by inefficient freight rates », *Revue canadienne d'économique*, vol. 21, novembre 1988, p. 836-845. Carlos prétend que la Convention du Nid-de-Corbeau, en abaissant les tarifs du transport de marchandises, a fait augmenter l'utilisation des terres et le loyer des terres dans les Prairies au tournant du siècle. Mais malgré cet effet favorable, les tarifs de chemin de fer demeuraient supérieurs de 44 % au niveau optimal pour la société. Autrement dit, même avec le Nid-de-Corbeau, les tarifs de chemin de fer étaient trop élevés pour favoriser le développement optimal de l'agriculture des Prairies.

12 Pour un examen complet du Nid-de-Corbeau, voir Skogstad, *The Politics of Agricultural Policy-Making in Canada*.

13 Plus précisément, la LTGO a été adoptée pour couvrir des déplacements de grains spécifiques entre les points d'expédition des Prairies et Thunder Bay/Armstrong, Churchill et certains ports de la Colombie-Britannique. En vertu de la loi, les paiements que l'État consent aux sociétés ferroviaires consistent en un montant annuel fixe (la subvention du Nid-de-Corbeau), avec des montants additionnels si le coût du transport d'une tonne de grain, au cours d'une année donnée, dépasse un certain pourcentage ou si le tarif de transport payé par les producteurs dépasse un pourcentage précis du prix de vente moyen des principales céréales. Aux termes de la LTGO, les tarifs des sociétés ferroviaires sont rajustés chaque année – au début de chaque campagne agricole – par l'Office nationale des transports qui applique des indices aux coûts (recalculés tous les quatre ans) supportés effectivement par les sociétés ferroviaires pour le transport du grain. À la longue, la part du coût total du transport des marchandises assumée par le producteur s'accroît en fonction des volumes accrus de grain transportés et des hausses des coûts dues à l'inflation.

14 Agriculture Canada, *Nouvelles 88 du programme de stabilisation concernant le grain de l'Ouest*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, automne 1988.

15 Agriculture Canada, *Stabilisation concernant le grain de l'Ouest : rapport annuel 1986-1987*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1987. Les contributions des producteurs et du gouvernement fédéral pour la campagne agricole 1983-1984 (on trouvera les chiffres dans le rapport annuel de 1986-1987) ont été calculées au prorata de celles de l'année civile 1983.

16 Pour une étude complète des changements apportés au programme d'application de la LSGO, voir Agriculture Canada, *Nouvelles 88 du programme de stabilisation concernant le grain de l'Ouest*.

17 On suppose que l'exploitation agricole se trouve dans la zone RM 344, que le sol est de la catégorie G et que le rendement moyen de la récolte de blé vitreux roux du printemps est de 34,7 boisseaux l'acre sur jachère d'été et de 26,1 boisseaux l'acre sur chaume. La protection est de 70 % : on suppose que l'agriculteur ensemence 930 acres de blé sur terre ordinaire,

sur jachère d'été et sur chaume – 310 acres de blé sur jachère d'été et 310 acres de blé sur chaume.

18 D. Zakreski, « Crop insurance payout likely to hit $500 million », *Star-Phoenix*, Saskatoon (Saskatchewan), le 24 août 1988, p. A1.

19 Agriculture Canada, « Programme spécial canadien pour les grains – communiqué », Ottawa, le 9 décembre 1986.

20 Statistique Canada, *Survol de l'industrie meunière canadienne*.

21 Voir B. Duke, « Two-price wheat policy put to rest », *The Wheat Grower*, Regina (Saskatchewan), le 1er juillet 1988, p. 5.

## Chapitre 8

1 Un modèle économétrique est une représentation mathématique et statistique des grands rapports économiques qui existent dans une économie ou une industrie. Le chercheur qui met au point un modèle commence par indiquer (sous forme mathématique) les rapports qui existent entre les variables économiques de l'économie ou de l'industrie en question. Il estime alors les équations ainsi posées en suivant des procédures statistiques. Avec des estimations des coefficients (c.-à-d. les paramètres qui établissent un rapport entre une variable économique et une autre) du modèle, le chercheur peut examiner l'effet sur le modèle de la modification d'une ou de plusieurs variables. C'est ce qu'on appelle la simulation. Si les variables économiques choisies sont celles qui sont influencées par la politique (par ex., les prix), les résultats que produit le modèle lorsque ces variables sont modifiées donnent une indication de l'impact de la politique.

2 Il s'agit du modèle régional pour le secteur agro-alimentaire (FARM) qui a été mis au point par Agriculture Canada. C'est un modèle trimestriel à grande échelle de prévision des marchés canadiens pour les produits agricoles, les aliments et les facteurs de production agricoles. Au sujet de la simulation, voir la note 1 qui précède.

3 Les principaux programmes mentionnés au graphique 8-1 comprennent la LRPB (*Loi sur les réserves provisoires de blé*); le Nid-de-Corbeau et la LTGO (*Loi sur le transport du grain de l'Ouest*); la LSGO (*Loi de stabilisation concernant le grain de l'Ouest*); le PSCG (*Programme spécial canadien pour les grains*); le blé à double prix; l'assurance-récolte; et, enfin, les paiements effectués par le Trésor fédéral lorsqu'une ou plusieurs coopératives de la Commission canadienne du blé étaient en déficit.

4 Au sujet des questions soulevées dans le débat sur le Nid-de-Corbeau, voir par exemple, J.. D. Forbes, *Institutions and Influence in Canadian Farm and Food Policy*, Toronto, Institut d'administration publique du Canada, 1985; et Skogstad, *Agricultural Policy-Making in Canada*.

5 Par exemple, voir la Commission Snavely, *Rapport de la Commission d'enquête sur les coûts du transport du grain par rail*, vol. 1, 1976; Gordon MacEachern, *Retention of the Crow Rate and the Alberta Livestock Economy*, Conseil de la recherche en économie agricole du Canada, Ottawa, CREAC, 1978; M. S. Anderson et W. H. C. Hendriks, *A Review of the Crow Rate Implications for Alberta Agriculture*, Edmonton, 1978; et la Commission Hall, *Rapport de la Commission d'enquête sur la manutention et le transport des grains*.

6 Les chiffres sur les manques à gagner des compagnies ferroviaires en 1974 et 1977 sont tirés des statistiques de la Commission Snavely dont fait état D. R. Harvey dans « Government intervention and regulation in the Canadian grains industry », Rapport technique E/I 6, parrainé conjointement par le Conseil économique du Canada et l'Institut de recherches politiques, Ottawa, 1981. Nous avons calculé les manques à gagner pour la période 1970-1976 en indexant les chiffres de 1974 selon l'IPC, et ceux pour la période comprise entre 1950 et 1970 à partir du chiffre de 1970, en faisant l'hypothèse d'un taux d'inflation de 8 %. Nous avons calculé les manques à gagner pour les années 1978 à 1983 en prenant la différence entre le chiffre de Snavely en 1977 et le paiement en vertu de la LTGO de la Commission canadienne des transports en 1984, et en l'augmentant de 50,10 $ par an. Les paiements effectifs en vertu de la LTGO depuis 1984 sont tirés des rapports annuels de la Commission canadienne des transports.

7 Nous avons estimé le volume total des expéditions à partir de l'ouest du Canada en examinant la quantité de chaque denrée livrée par les producteurs aux silos de collecte de l'ouest du Canada. Ces données sont tirées du tableau intitulé « Producers' marketings by marketing medium, western Canada, primary elevators » dans Conseil des grains du Canada, *Canadian Grains Industry Statistical Handbook*, Ottawa, le Conseil, certaines années, et du tableau intitulé « Primary net receipts of Canadian grain at western country elevators » dans Bureau fédéral de la statistique, *Le commerce des grains au Canada*, Ottawa, ministère du Commerce, certaines années.

8 On exprime l'élasticité-prix directe de l'offre d'un produit par le pourcentage de variation de la production de ce produit à la suite d'une variation de 1 % de son prix. L'élasticité croisée de l'offre d'un produit est le pourcentage de variation de la production du produit à la suite d'une variation de 1 % du prix d'un autre produit. Par conséquent, l'élasticité croisée du blé par rapport à l'orge est le pourcentage de variation de la production du blé à la suite d'une variation de 1 % dans le prix de l'orge.

9 Les élasticités de l'offre que nous utilisons dans cette analyse intègrent une élasticité de la superficie (la réaction de la superficie aux variations de prix) et une élasticité du rende-

ment (la réaction du rendement aux variations de superficie). À partir d'estimations empiriques, nous avons fait l'hypothèse que l'élasticité du rendement est de 1; voir J. C. Lowe et T. M. Petrie, « Grains and oilseeds supply block of Food and Agriculture Regional Model », Agriculture Canada, Direction des politiques, de la planification et de l'économie, document de travail n° 3, Ottawa, 1979.

10 Nous disposons d'estimations empiriques d'élasticités-prix croisées de l'offre à court terme, mais pas à long terme. Par conséquent, nous n'utilisons que des élasticités-prix directes pour l'analyse à long terme, ce qui fait que nous obtiendrons de plus grandes réactions de la production que si nous avions également utilisé des élasticités croisées. Par conséquent, on peut considérer les estimations du présent chapitre comme les limites supérieures des variations à long terme de la production qui pourraient découler de modifications apportées au Nid-de-Corbeau et à la LTGO. Dans ce calcul de la variation de la production à long terme, on a retenu un horizon de cinq ans.

11 Burt et Worthington estiment l'élasticité de la superficie ensemencée en blé à long terme pour la région des Grandes Plaines des États-Unis à 1,3, tandis que celle de l'ensemble des États-Unis est de 1,5. Aux États-Unis, 24 % de la réaction de la superficie totale s'est produite la première année, ce qui semble indiquer un ratio d'élasticité court terme/long terme de 4; voir O. R. Burt et V. E. Worthington, « Wheat acreage supply response in the United States » dans *Western Journal of Agricultural Economics*, vol. 13, n° 1, 1988, p. 100-111.

D'autres données portent toutefois à croire que ces estimations sont exagérées. Sampson et Gerrard, par exemple, font état d'une élasticité à long terme de l'offre de blé en Saskatchewan et dans le Dakota du Nord de 0,24; l'élasticité de l'offre à court terme a été estimée à 0,10. Si ces estimations sont plus proches de la véritable élasticité de l'offre à long terme, les résultats de notre analyse exagéreront nettement l'impact du Nid-de-Corbeau et de la LTGO sur la production; voir John A. Sampson et Christopher D. Gerrard, « Government interventions and the production of wheat in Saskatchewan and North Dakota: An empirical analysis » dans *Revue canadienne d'économie rurale*, vol. 35, mars 1987, p. 1-20.

12 Voir K. D. Meilke, A. C. Zwart et L. J. Martin, « North American hog supply: A comparison of geometric and polynomial distributed lag models » dans *Revue canadienne d'économie rurale*, vol. 22, n° 2, juillet 1974, p. 15-30 et S. N. Kulshreshtha, « An analysis of the Canadian cattle supply using polynomial distributed lags » dans *Revue canadienne d'économie rurale*, vol. 24, n° 2, juillet 1976, p. 1-14.

13 Le volume total de la production de bétail dans la région des Prairies peut ne pas être tellement influencé par le Nid-de-Corbeau et la LTGO, mais l'emplacement de la production à l'intérieur de la région pourrait être beaucoup plus touché; voir K. Rosaasen et A. Schmitz, « The influence of feed grain freight rates on the red meat industry in the Prairie provinces », étude préparée pour le Comité d'enquête sur le versement de la subvention du Nid-de-Corbeau (Comité Hall), février 1985.

14 Andrew Schmitz est du même avis, dans *Feed Grain and Forage Marketing System for Saskatchewan*, ministère de l'Agriculture de la Saskatchewan, Regina, juin 1985.

15 Voir Sampson et Gerrard, « Government interventions and the production of wheat in Saskatchewan and North Dakota ». Voir le chapitre 9 de notre étude pour de plus amples détails sur l'influence des contingents de commercialisation sur la production de céréales au Canada.

16 Prenons l'exemple de deux agriculteurs dont l'un a 700 acres et l'autre 2 000. Chacun est propriétaire des trois quarts des terres au départ et a acheté l'autre quart à l'aide d'un prêt sur 15 ans à 12 % d'intérêt. Si le prix des terres était de 700 $ l'acre, les paiements annuels de principal et d'intérêt pour le petit agriculteur seraient en gros de 18 000 $ et ceux du grand agriculteur totaliseraient environ 51 000 $. Si le prix des terres était de 500 $ l'acre, les paiements de principal et d'intérêt tomberaient à environ 13 000 $ et 37 000 $, respectivement. Si l'on suppose que ces deux agriculteurs ont ensemencé 60 % de leurs terres en blé, que le revenu d'exploitation du blé après déduction des frais d'exploitation était de 2 $ le boisseau et que le rendement moyen était de 25 boisseaux l'acre, le revenu d'exploitation total disponible pour couvrir le service de la dette, l'amortissement et les frais de subsistance totaliseraient 21 000 $ et 60 000 $, respectivement. Il est alors clair que le grand agriculteur est en bien meilleure position pour vivre de l'agriculture que le petit.

17 On obtient le pourcentage d'augmentation de la valeur de l'utilisation des facteurs de production attribuable à un accroissement de $\rho$ % de la production par la formule $(1 + \rho)^2 - 1$. Ainsi, si $\rho = 0{,}07$, le pourcentage d'augmentation de l'utilisation des facteurs de production est $(1{,}07)^2 - 1 \approx 0{,}14$. On calcule la formule $(1 + \rho)^2 - 1$ en trouvant le pourcentage d'augmentation dans la superficie comprise sous une courbe d'offre avec une élasticité-prix constante.

18 Pour les agriculteurs dont les rentrées de fonds brutes sont inférieures à 60 000 $, la cotisation joue le rôle d'une réduction du prix de chaque boisseau de grain vendu. Pour ceux dont les rentrées de fonds brutes sont supérieures à 60 000 $, la cotisation ne joue ce rôle que pour les boisseaux vendus dans la première tranche de 60 000 $. Chaque boisseau vendu après reçoit le plein prix. Par conséquent, lorsqu'il décide de produire ou non une unité supplémentaire, l'agriculteur dont les recettes brutes sont de 60 000 $ ou plus tient compte du prix intégral de la céréale sur le marché.

19 Durant la campagne agricole 1983-1984, 18,7 % des participants en vertu de la LSGO ont vendu des céréales pour plus de 60 000 $, contre 11,8 % en 1986-1987. La proportion des

participants qui se trouvent dans les groupes recevant 60 000 $ ou plus est aussi influencée par le fait que les participants sont définis comme les détenteurs de carnets de livraison de la Commission canadienne du blé. En détenant plusieurs carnets de livraison, les agriculteurs peuvent accroître leur capacité de cotiser au programme.

20 Voir Schultz, *Agriculture in an Unstable Economy*; et Cochrane, *Farm Prices: Myth and Reality*.

21 Agriculture Canada, *Guide de données statistiques agricoles*.

22 L'assurance-récolte peut aussi avoir eu un effet sur le changement technologique. En particulier, si elle réduit le risque que comportent certaines cultures, elle peut inciter les agriculteurs à se spécialiser dans ces cultures. Nous approfondissons cette question dans l'appendice C.

23 D. Lynne Cameron, « The international effects of the Western Grain Stabilization program », thèse de maîtrise inédite, Département d'économie agricole, Université de la Saskatchewan, Saskatoon, juillet 1988, et bibliographie. Voir aussi ce que nous disons au sujet du risque et de son impact sur la production dans la section sur l'assurance-récolte à l'appendice C.

24 Il importe encore une fois de noter que pendant les périodes de versements en vertu de la LSGO, il devient financièrement plus intéressant pour certains producteurs d'accroître la superficie ensemencée sur chaume ou d'utiliser davantage de facteurs de production. Par conséquent, la conclusion selon laquelle la LSGO est relativement neutre à l'égard des ressources doit être nuancée, car cette question mériterait de plus amples recherches.

25 Voir Cameron, « The international effects of the Western Grain Stabilization program ».

26 L'analyse empirique dans l'étude porte essentiellement sur une série d'équations de régression sur la période comprise entre 1966-1967 et 1986-1987. Cameron inclut une variable auxiliaire dans son équation de régression de la superficie afin de rendre compte de l'impact de la LSGO sur la réduction du risque. La variable auxiliaire prend une valeur de 1 pour les campagnes agricoles de 1976-1977 à 1986-1987 et de 0 par ailleurs. Comme cette période couvre une bonne partie de celle pendant laquelle des changements technologiques ont pu se produire, il serait difficile de déterminer l'effet que la variable auxiliaire a pu éventuellement saisir.

27 Agriculture Canada, *Stabilisation concernant le grain de l'Ouest : rapport annuel, 1986-1987*.

28 Les agriculteurs ne verraient pas d'objection à adhérer à un programme qui serait financé entièrement par leurs cotisations ou à l'auto-assurance s'ils avaient accès à des marchés des capitaux parfaits et s'ils pouvaient s'attendre à recevoir des prestations correspondant précisément aux cotisations qu'ils auraient à payer. Comme aucune des ces situations n'est probable, il faudrait que le programme comporte certains avantages additionnels pour inciter les agriculteurs à y adhérer.

29 H. Furtan et M. Fulton, « Government transfers to agriculture: Central Canada and the Prairies », document préparé pour le Conseil économique du Canada.

30 Ian McCreary, « An inquiry into the wealth and income of farmers », thèse de maîtrise inédite, Département d'économie agricole, Université de la Saskatchewan, Saskatoon, 1986; voir aussi I. McCreary et H. Furtan, « An investigation into how agricultural policies affect the distribution of farm income », document inédit, Département d'économie agricole, Université de la Saskatchewan, Saskatoon, 1987.

31 Canada West Foundation, *Western Canadian Agriculture to 1990*, rapport du groupe de travail spécial, Calgary, Canada West Foundation, 1980.

32 On a déjà avancé l'idée que les agriculteurs actualisent activement les versements de l'État lorsqu'ils déterminent la valeur des terres; voir Andrew Schmitz, Jim Vercammen, Hartley Furtan et Murray Fulton, « Boom, bust, cycles and Ricardian rent in agriculture: A case study of the Canadian Prairies », document de travail, Département d'économie agricole, Université de la Saskatchewan, Saskatoon, 1988, pour un examen détaillé de cette question.

33 R. A. Schoney, « 1986 costs of producing crops and forward planning manual for Saskatchewan », Département d'économie agricole, Université de la Saskatchewan, Saskatoon, et Université de la Saskatchewan, *Farmlab Bulletin*, FLB 86-01, septembre 1986.

34 Agriculture Canada, « Programme spécial canadien pour les grains – communiqué ».

35 McCreary et Furtan, « How agricultural policies affect the distribution of farm income ».

36 Voir Schmitz et collab., « Boom, bust, cycles and Ricardian rent in agriculture ».

37 Jim Vercammen et Murray Fulton, « Canadian two-price wheat and the economic beliefs of farm interest groups », document de travail, Département d'économie agricole, Université de la Saskatchewan, Saskatoon, 1988.

38 Le marché intérieur du blé vitreux roux de printemps représente de 10 à 15 % de la production canadienne totale. Si l'Ontario accroissait sa production suffisamment pour obtenir une part du marché intérieur de 20 % (en supposant que la production des Prairies reste constante), la production canadienne totale augmenterait d'environ 4 %.

39 La Commission canadienne du blé fixe le prix intérieur et doit fournir ce marché. Les producteurs à l'extérieur de la zone de

la CCB sont toutefois libres de vendre leur production sur le marché qu'ils veulent.

40 Canada, Chambre des communes, *Le problème de 22 milliards de dollars*. Le rapport de la Chambre des communes indique que la Loi sur les banques a été modifiée en 1977, mais il semble que ce soit là une erreur d'impression.

41 Canada, Chambre des communes, *Le problème de 22 milliards de dollars*.

42 Canada, Chambre des communes, *Le problème de 22 milliards de dollars*.

43 Canada, Chambre des communes, *Le problème de 22 milliards de dollars*, p. 33.

## Chapitre 9

1 Il est ironique que le « vol de céréales de l'URSS » soit l'un des facteurs qui ont provoqué la hausse des prix durant les années 70; pourtant, ce sont l'Union soviétique et d'autres pays importateurs qui retirent les avantages de la « guerre des céréales ».

2 Canada, Chambre des communes, *Le problème de 22 milliards de dollars*.

3 La situation était, bien sûr, différente durant la crise de 1929, alors que l'évolution du revenu agricole et celle de la valeur des terres étaient relativement parallèles; voir Schmitz et collab., « Boom, bust, cycles and Ricardian rent in agriculture ».

4 Canada, Chambre des communes, *Le problème de 22 milliards de dollars*.

5 Canada, Chambre des communes, *Le problème de 22 milliards de dollars*.

6 Le Comité permanent de l'agriculture fait observer que, depuis le début des années 80, les établissements financiers privés considèrent les mouvements de l'encaisse lorsqu'ils évaluent une demande de prêt agricole; néanmoins, la plupart d'entre eux fondent encore leurs décisions sur des données comptables établies en fonction de la valeur marchande. Le Comité signale aussi que l'évaluation du rendement, qui supplée à l'évaluation à court terme des mouvements de l'encaisse, suscite un intérêt grandissant, surtout aux États-Unis; voir Canada, Chambre des communes, *Le problème de 22 milliards de dollars*. Puisque l'acquisition de terres suppose un engagement à long terme, il semble préférable de faire une évaluation qui met en relief les perspectives et les tendances à long terme plutôt que les phénomènes à court terme.

7 Il faut noter que tous ne partageaient pas l'avis du ministère fédéral de l'Agriculture, dont les prévisions sont exposées dans « Le défi des années 80... une stratégie agro-alimentaire pour le Canada ». Par exemple, d'après Menzie et Brinkman, qui ont exprimé leurs vues dans un document de travail, cette stratégie serait extrêmement optimiste et s'écarterait de la réalité, tantôt par certaines hypothèses, tantôt par certaines prévisions. Voir Elmer E. Menzie et George Brinkman, « Canada's agri-food strategy: An appraisal », dans *Revue canadienne d'économie rurale*, vol. 30, juillet 1982, p. 995-1005.

Il y a lieu de croire que les décideurs américains, au début des années 80, pensaient eux aussi que la hausse des prix se poursuivrait. Voir Carter et collab., *Le Canada et le marché mondial des céréales*.

8 Voir Schmitz et collab., « Boom, bust, cycles and Ricardian rent in agriculture ».

9 On a prétendu que la politique de quotas de livraison du Canada constituait, sur le plan théorique comme empirique, une façon plus efficace de contrôler la production que le système de mise hors production utilisé aux États-Unis. Voir Sampson et Gerrard, « Government interventions and the production of wheat ».

10 En termes économiques précis, on peut interpréter cette modification de stratégie en disant que le Canada s'est rendu compte qu'il est devenu beaucoup plus tributaire des prix du marché qu'auparavant. En théorie des oligopoles, il est bien connu qu'une entreprise vendant au prix du marché produira davantage que celle qui croit détenir un certain pouvoir sur le marché.

11 Voir Sampson et Gerrard, « Government interventions and the production of wheat ».

12 Durant la période de 13 ans comprise entre 1960 et 1972, la part du Canada sur le marché mondial du blé était en moyenne de 21,4 %. De 1973 à 1985, elle est tombée à 17,5 %. En 1971, elle était de 21 % mais, en 1975, elle n'était plus que de 16 %. Et malgré une certaine remontée à 20 % en 1982-1983, la part du Canada atteignait seulement 18 % en 1985. Voir Carter et collab., *Le Canada et le marché mondial des céréales*.

13 Voir Carter et collab., *Le Canada et le marché mondial des céréales*.

14 Voir Sampson et Gerrard, « Government interventions and the production of wheat ».

15 Voir Carter et collab., *Le Canada et le marché mondial des céréales*.

16 Pour une description des programmes en vigueur dans ces pays, voir Carter et collab., *Le Canada et le marché mondial des céréales*.

17 Pour en savoir plus à ce sujet, voir Carter et collab., *Le Canada et le marché mondial des céréales*, appendice E.

18 Hartley W. Furtan et George E. Lee, « Economic development of the Saskatchewan wheat economy », dans *Revue canadienne d'économie rurale*, vol. 25, mars 1977, p. 15-29; et A. F. McCalla et A. Schmitz, « Grain marketing systems: The case of the United States versus Canada », dans *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 61, mai 1979, p. 199-212.

19 Le problème est compliqué aussi par le fait que les agriculteurs peuvent ne pas tenir compte de l'aide reçue en vertu des programmes publics lorsqu'ils déterminent la valeur des terres. Voir note 7.

## Chapitre 10

1 Voir Carter et collab., *Le Canada et le marché mondial des céréales*.

2 Par exemple, le déficit du fonds de la LSGO s'élevait à 1,5 milliard de dollars le 1er décembre 1987. À l'été de 1988, le gouvernement du Canada a officiellement passé en charges 750 millions de dollars de ce montant.

3 Voir Carter et collab., *Le Canada et le marché mondial des céréales*.

4 Voir Carter et collab., *Le Canada et le marché mondial des céréales*.

5 Voir Carter et collab., *Le Canada et le marché mondial des céréales*.

6 Voir Carter et collab., *Le Canada et le marché mondial des céréales*.

7 Voir Schmitz, « GATT and agriculture: The role of special interest groups »; et Carter et collab., *Le Canada et le marché mondial des céréales*.

8 Prenons, par exemple, un programme qui paraît complètement délié. Chaque agriculteur d'un pays reçoit un transfert de revenu fixe sans que son niveau de revenu ou de production soit pris en compte. À première vue, ce programme ne semble avoir aucun effet sur la production agricole. Toutefois, comme il faut afficher un certain niveau de production pour être considéré comme un agriculteur et admissible au transfert de revenu, il est probable que la production globale augmenterait, parce que les agriculteurs et d'autres personnes essaieraient d'obtenir cette subvention. Le programme se heurte au fait qu'un transfert de revenu aux agriculteurs accroît la rentabilité de l'agriculture. Si cette rentabilité accrue attire de nouveaux agriculteurs, le programme a pour effet d'augmenter la production agricole et de réduire la production des autres secteurs. Le seul moyen d'éviter cette difficulté serait de verser un transfert fixe du même genre à tous les producteurs du pays. Mais alors, c'est le but premier du transfert de revenu vers l'agriculture qui n'est pas atteint.

Un problème semblable se pose à l'intérieur du secteur agricole. Le programme de transferts décrit plus haut n'est pas ciblé en fonction d'un groupe particulier d'agriculteurs ou de branches au sein du secteur agricole. Normalement, cependant, l'État aime savoir qui bénéficie de ses programmes. Supposons que le gouvernement veuille stabiliser le revenu des agriculteurs en versant un transfert à ceux qui ont un faible revenu au cours d'une année donnée. Si ces derniers ont un faible revenu parce que le prix des denrées qu'ils produisent est bas, le transfert influera sur la rentabilité relative des cultures ou des animaux en question. Un programme de transferts n'aurait peut-être aucun effet immédiat sur la production mais, à long terme, il pourrait encourager un niveau de production supérieur à ce qu'il aurait été pour les produits dont le prix a diminué. Pour un exposé succinct du point de vue selon lequel les transferts forfaitaires ne sont pas possibles, voir W. J. Baumol, *Superfairness*, MIT Press, Cambridge (Mass.), 1987.

Le nœud du problème, c'est qu'il ne sera peut-être jamais possible de définir les personnes qui ont besoin de soutien du revenu ou d'aide financière sans à la fois soulever des inquiétudes au sujet de l'effet du programme d'aide sur le niveau de production. Gardner en arrive à une conclusion analogue dans son analyse des moyens les plus efficaces pour l'État d'effectuer des transferts de revenu. Voir B. Gardner, « Efficient redistribution through commodity markets », *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 65, 1983, p. 225-234.

9 Il semble que le *farm bill* de 1981 ait provoqué un accroissement de la production aux États-Unis, mais non le *farm bill* de 1985. Voir Carter et collab., *Le Canada et le marché mondial des céréales*.

En plus de la mise hors culture de terres, des quotas de commercialisation pourraient également être envisagés. Le chapitre précédent souligne que ces quotas peuvent être relativement plus efficaces pour réduire la production que les formules de réduction des superficies cultivées. Pour une description détaillée des effets de ces deux types de programmes au cours des années 60 et 70, voir Sampson et Gerrard, « Government interventions and the production of wheat in Saskatchewan ».

10 A. Schmitz, « United States agricultural trade: Where are the gains from trade? », communication présentée à l'invitation de la *Western Agricultural Economic Association*, Hawaï, juillet 1988.

11 Voir Schmitz, « United States agricultural trade ».

12 En économie du bien-être, le principe selon lequel un changement de politique est recommandable si le bien-être de personne n'est réduit et si le bien-être d'au moins une personne

augmente est appelé le « principe de Pareto ». Le principe selon lequel le bien-être de tous pourrait augmenter, même s'il n'y a pas réellement compensation, est appelé le « principe de compensation ». Voir Schmitz, « GATT and agriculture: The role of special interest groups ».

## Appendice A

1 Nous avons estimé que la diminution se situerait entre 25 $ et 50 $, après avoir consulté des employés d'établissements financiers et des spécialistes en gestion agricole. La variation de la richesse est calculée en multipliant le nombre d'acres par la variation de la valeur des terres.

## Appendice B

1 Voir Schmitz et collab., « Boom, bust, cycles and Ricardian rent in agriculture ».

2 Voir H. Shalit et A. Schmitz, « Farmland accumulation and prices », dans *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 64, 1982, p. 710-719; et Canada, Chambre des communes, *Le problème de 22 milliards de dollars*.

## Appendice C

1 Le « surplus du consommateur » correspond plus exactement à la surface située au-dessous de la courbe de demande compensée de Hicks et au-dessus de la ligne de prix. La surface sous la courbe de demande classique de Marshall est égale à celle qui se trouve sous la courbe de Hicks lorsque l'élasticité-revenu est nulle. Voir Just, Hueth et Schmitz, *Applied Welfare Economics and Public Policy*.

2 B. Gardner, « Causes of U.S. farm commodity programs », dans *Journal of Political Economy*, vol. 95, 1987, p. 290-310.

3 J. Spriggs, « Economic analysis of the Western Grain Stabilization Program », dans *Revue canadienne d'économie rurale*, vol. 33, mars 1985, p. 209-229.

4 G. C. Van Kooten, A. Schmitz et H. Furtan, « The economics of storing a non-storable commodity », *Revue canadienne d'économie rurale*, 1988.

5 Un producteur peut choisir un niveau de protection représentant entre 60 et 70 % du rendement moyen dans une région donnée. La protection pour les cultures sur chaume représente entre 60 et 75 % de celle qui est prévue pour la jachère estivale.

6 Bien que le prix intérieur soit établi par la CCB, cette dernière se fonde sur la loi adoptée par le gouvernement fédéral.

7 L'information présentée dans cette section est tirée de Vercammen et Fulton, « Canadian two-price wheat and the economic benefits of farm interest groups ».

8 Les cultures admissibles sont les suivantes : blé, orge, avoine, seigle, céréales mélangées, maïs, soja, canola, graines de lin et de tournesol.

9 Agriculture Canada, « Programme spécial canadien pour les grains – communiqué ».

10 Les cultures admissibles sont les suivantes : blé, orge, avoine, seigle, céréales mélangées, maïs, soja, canola, graines de lin et de tournesol, pois secs, moutarde, lentilles, graines d'alpiste, carthame, sarrasin, haricots de grande culture, févérole, miel et luzerne pour transformation. Ne sont pas admissibles les graines ensemencées pour l'ensilage ou le fourrage vert, les graines fourragères et le foin.

11 Les dispositions visant le paiement aux sociétés ferroviaires sont à l'étude. Comme nous l'avons signalé, certains groupes de producteurs de bétail veulent que la subvention du Nid-de-Corbeau soit versée directement aux producteurs.

# Liste des tableaux et des graphiques

## Tableaux


| | | |
|---|---|---|
| 3-1 | Superficie cultivée, rendement et coûts variables et coûts fixes de la production de blé, selon la méthode de culture, zone des terres brunes, Saskatchewan, 1986 | 11 |
| 3-2 | Recettes tirées de la céréaliculture, région de commercialisation de la Commission canadienne du blé, campagnes agricoles 1979-1980 à 1986-1987 | 12 |
| 4-1 | Nombre de bovins et de porcs dans les exploitations agricoles recensées, provinces des Prairies, certaines années, 1971-1986 | 23 |
| 8-1 | Prix réel du blé et de l'orge, avec et sans l'aide au transport (subvention du Nid-de-Corbeau/LTGO), provinces des Prairies, 1975-1987 | 47 |
| 8-2 | Élasticités-prix et élasticités-prix croisées de l'offre, à court terme, principales cultures de la région des Prairies, 1985 | 48 |
| 8-3 | Élasticités-prix de l'offre à long terme, principales cultures de la région des Prairies, 1985 | 48 |
| 8-4 | Production de blé et d'orge, avec et sans l'aide au transport (subvention du Nid-de-Corbeau/LTGO), provinces des Prairies, 1975-1987 | 49 |
| 8-5 | Élasticités de l'offre de bétail par rapport aux prix des grains de provende, certaines régions, 1975-1987 | 50 |
| 9-1 | Taux d'intérêt réels au Canada, 1970-1987 | 76 |
| 9-2 | Prévisions des prix des céréales et des oléagineux, Agriculture Canada, avril 1978 | 77 |
| A-1 | Calcul des multiplicateurs | 92 |
| C-1 | Prix intérieur du blé : prix payé par les minotiers et obtenu par les producteurs pour le blé de printemps et le blé dur, 1967-1987 | 109 |


## Graphiques


| | | |
|---|---|---|
| 1-1 | Prix réel du blé à la ferme, provinces des Prairies, 1926-1987 | 1 |
| 1-2 | Valeur réelle des terres et des bâtiments agricoles, provinces des Prairies, 1941-1987 | 2 |
| 1-3 | Revenu agricole net réalisé réel, provinces des Prairies, 1926-1987 | 3 |
| 2-1 | Recettes tirées de la vente de certains produits agricoles, Ontario et Québec et provinces des Prairies, 1986 | 6 |
| 2-2 | Recettes moyennes tirées de la vente de certains produits agricoles, Manitoba, 1983-1987 | 6 |
| 2-3 | Recettes moyennes tirées de la vente de certains produits agricoles, Saskatchewan, 1983-1987 | 7 |
| 2-4 | Recettes moyennes tirées de la vente de certains produits agricoles, Alberta, 1983-1987 | 7 |
| 4-1 | Capital moyen par exploitation agricole (en dollars de 1981), provinces des Prairies, 1926-1986 | 17 |
| 4-2 | Rapport des dépenses en engrais aux dépenses agricoles totales, provinces des Prairies, 1970-1986 | 18 |

| | | |
|---|---|---|
| 4-3 | Rapport des dépenses en pesticides aux dépenses agricoles totales, provinces des Prairies, 1970-1986 | 19 |
| 4-4 | Niveau d'endettement, provinces des Prairies, 1971-1984 | 19 |
| 4-5 | Rapport de l'encours de la dette agricole au revenu agricole net réalisé, provinces des Prairies, 1971-1986 | 20 |
| 4-6 | Superficie ensemencée pour les six principales cultures, provinces des Prairies, 1926-1987 | 21 |
| 4-7 | Production de blé dans les provinces des Prairies, 1926-1987 | 21 |
| 4-8 | Cheptels porcin et bovin, exploitations agricoles des Prairies, 1941-1987 | 22 |
| 4-9 | Évolution du nombre d'exploitations agricoles, Ontario et provinces des Prairies, 1926-1986 | 24 |
| 4-10 | Évolution de la taille moyenne des exploitations agricoles, Ontario et provinces des Prairies, 1926-1986 | 24 |
| 4-11 | Pourcentage d'agriculteurs déclarant des revenus hors ferme, Ontario, Québec et provinces de l'Ouest, 1971-1986 | 25 |
| 7-1 | Transferts nets aux producteurs des Prairies en vertu de certains programmes de l'État, 1950-1987 | 38 |
| 8-1 | Transferts nets aux producteurs des Prairies en vertu de la LTGO et de tous les principaux programmes de l'État, 1950-1987 | 45 |
| 8-2 | Prix moyen à la ferme du blé et de l'orge dans les Prairies, avec et sans l'aide au transport (subvention du Nid-de-Corbeau/LTGO), 1950-1987 | 47 |
| 8-3 | Production de blé dans les Prairies, avec et sans l'aide au transport (subvention du Nid-de-Corbeau/LTGO), 1950-1987 | 49 |
| 8-4 | Nombre de bovins abattus dans les Prairies, avec et sans l'aide au transport (subvention du Nid-de-Corbeau/LTGO), 1950-1987 | 51 |
| 8-5 | Nombre de porcs abattus dans les Prairies, avec et sans l'aide au transport (subvention du Nid-de-Corbeau/LTGO), 1950-1987 | 51 |
| 8-6 | Rapport de l'aide au transport (subvention du Nid-de-Corbeau/LTGO) au revenu agricole net réalisé, provinces des Prairies, 1950-1987 | 53 |
| 8-7 | Valeur des terres et bâtiments agricoles dans les Prairies, avec et sans l'aide au transport (subvention du Nid-de-Corbeau/LTGO), 1950-1987 | 55 |
| 8-8 | Rapport de la valeur des terres et bâtiments agricoles au revenu agricole net réalisé, provinces des Prairies, 1950-1987 | 55 |
| 8-9 | Paiements nets aux producteurs des Prairies en vertu de la LSGO et du PSCG, 1976-1987 | 56 |
| 8-10 | Revenu agricole net réalisé, avec et sans la LSGO, provinces des Prairies, 1976-1987 | 59 |
| 8-11 | Valeurs des terres et bâtiments agricoles dans les Prairies, avec et sans la LSGO, 1976-1987 | 61 |
| 8-12 | Revenu agricole net réalisé, avec et sans le PSCG, provinces des Prairies, 1976-1987 | 63 |
| 8-13 | Valeurs des terres et des bâtiments dans les Prairies, avec et sans le PSCG, 1976-1987 | 64 |
| 8-14 | Revenu agricole net réalisé, avec et sans l'assurance-récolte, provinces des Prairies, 1960-1987 | 66 |
| 8-15 | Revenu agricole net réalisé, avec et sans le programme du blé à double prix, provinces des Prairies, 1965-1987 | 67 |
| 8-16 | Encours réel de la dette des agriculteurs des Prairies auprès des principales institutions financières, 1971-1986 | 71 |

| | | |
|---|---|---|
| 9-1 | Revenu agricole net réalisé, avec et sans l'aide des principaux programmes de l'État, provinces des Prairies, 1950-1987 | 73 |
| B-1 | Effet d'une hausse du prix du blé | 95 |
| B-2 | Augmentation de la demande de terres consécutive à la hausse du prix du blé | 95 |
| B-3 | Rente et rente anticipée à la suite d'une variation du prix du blé | 96 |
| B-4 | Hausse de la demande de terres agricoles à cause de l'inflation | 96 |
| B-5 | Effet d'une variation des prix relatifs sur la production céréalière et animale dans le secteur agricole des Prairies | 97 |
| B-6 | Effet des programmes d'intervention de l'État sur la rente dans le secteur agricole des Prairies | 97 |
| B-7 | Effet de la hausse des coûts des facteurs de production sur la rente dans le secteur agricole des Prairies | 98 |
| C-1 | Analyse de la politique agricole canadienne et importance accordée au bien-être | 102 |
| C-2 | Effet de la LSGO sur la production agricole dans les Prairies lorsque les prix des cultures sont élevés | 104 |
| C-3 | Effet de la LSGO sur la production agricole dans les Prairies lorsque les prix des cultures sont faibles | 106 |
| C-4 | Courbes de l'offre anticipée de blé, de canola et de pois des champs dans les provinces des Prairies | 107 |
| C-5 | Effet de l'assurance-récolte sur la production prévue dans les provinces des Prairies | 107 |
| C-6 | Programme canadien du blé à double prix | 110 |
| C-7 | Effet du programme canadien du blé à double prix | 110 |
| C-8 | Analyse des paiements d'appoint aux agriculteurs canadiens | 112 |
| C-9 | Analyse des paiements d'appoint aux agriculteurs canadiens – Effet sur les cultures spéciales | 113 |
| C-10 | Effet de l'aide au transport (subvention du Nid-de-Corbeau/LTGO) sur la production végétale dans les provinces des Prairies | 114 |
| C-11 | Effet de l'aide au transport (subvention du Nid-de-Corbeau/LTGO) sur la production céréalière et animale dans les provinces des Prairies | 115 |

Conseil économique
du Canada

Economic Council
of Canada